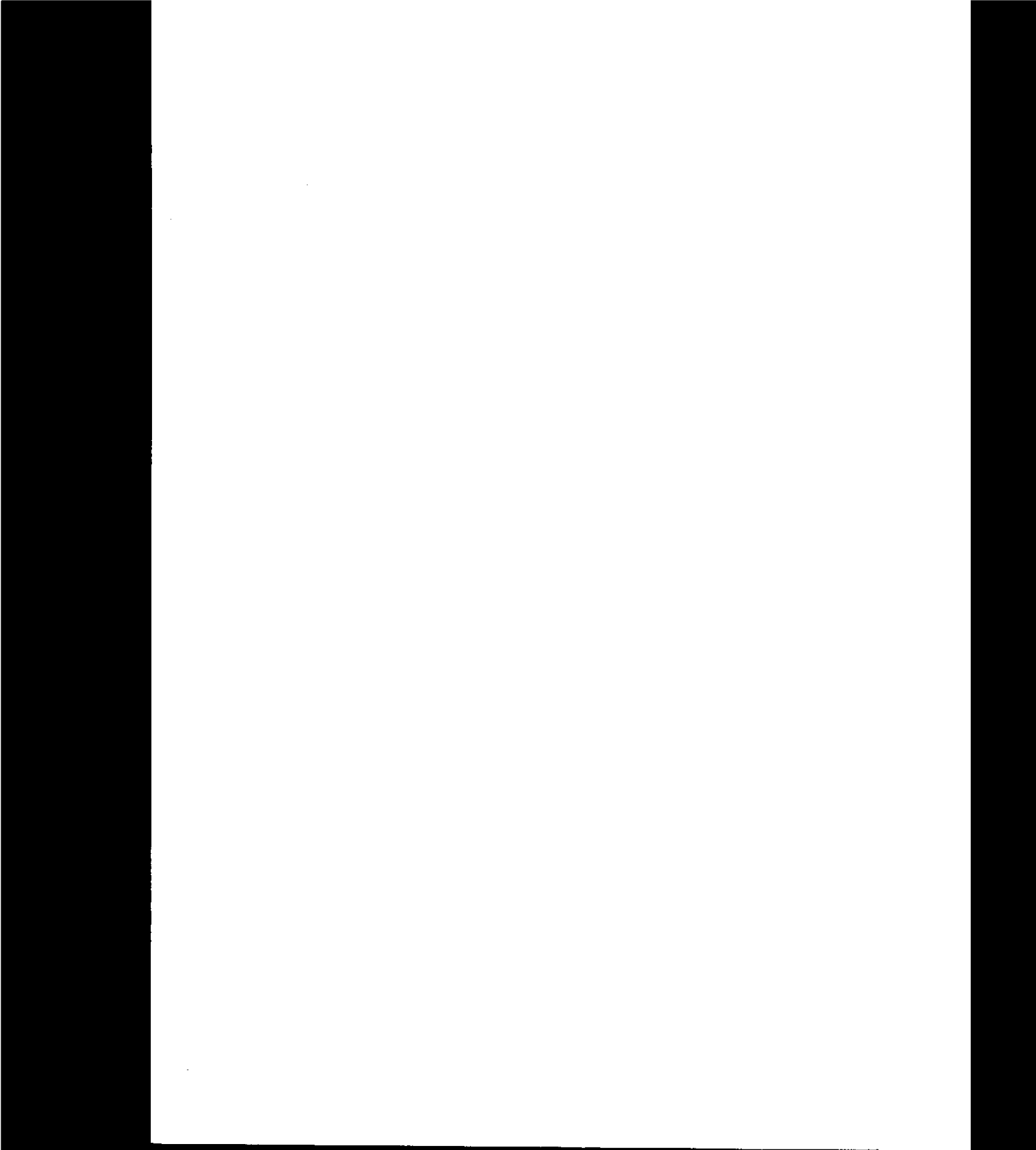




**Putusan Pengadilan pada Kasus**  
**KONSINYASI**  
**dalam Pengadaan Tanah**  
**untuk Kepentingan Umum.**

**Dr. Aartje Tehupeiory, S.H., M.H.**



# **PUTUSAN PENGADILAN PADA KASUS KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**Dr. Aartje Tehupeiori, S.H., M.H.**



# **PUTUSAN PENGADILAN PADA KASUS KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**Penulis:**

**Dr. Aartje Tehupeiory, S.H.,M.H.**

**ISBN: 978-979-8148-583**

**Editor:**

**Andriansyah**

**Desain Sampul:**

**Jalius Salebbay**

**Penerbit : UKI Press**

**Redaksi:**

**Jl. Mayjen Sutoyo No.2 Cawang Jakarta 13630**

**Telp.(021)8092425**

**Cetakan I Jakarta: UKI Press, 2018**

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014.  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari penerbit.



***Keadilan, Salah Satu Unsur Terpenting Dan Berguna  
Sebagai Alat Untuk Mencegah Ketidakadilan***

# DAFTAR ISI

|   |    |
|---|----|
| DAFTAR ISI.....   | 2  |
| PRAKATA.....  | 3  |
| 1. BAB I PERMASALAHAN KEGIATAN PENGADAAN TANAH<br>UNTUK KEPENTINGAN UMUM.....                                 | 5  |
| A. Isu dalam Kegiatan Pengadaan Tanah.....  | 5  |
| B. Kerangka Teori.....  | 13 |
| 2. BAB II PUTUSAN PENGADILAN PADA KASUS KONSINYASI<br>DALAM PENGADAAN TANAH<br>UNTUK KEPENTINGAN UMUM.....    | 19 |
| A. Kasus Sebelum Era Reformasi.....   | 22 |
| B. Kasus Sesudah Reformasi.....   | 43 |
| 3. BAB III ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN DALAM<br>KONSINYASI TANAH DI ERA SEBELUM<br>DAN SESUDAH REFORMASI..... | 59 |
| A. KESIMPULAN.....  | 74 |
| B. SARAN.....   | 79 |
| DAFTAR PUSTAKA.....   | 81 |
| TENTANG PENULIS.....  | 87 |

## PRAKATA

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah Yang Maha Besar, Maha Penyayang atas Kasih karunia-Nya dan kehendak-Nya kepada penulis sehingga penulisan buku ini dapat terselesaikan. Penulisan buku ini berdasarkan penelitian penulis tentang konsinyasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penulis mengangkat salah satu hasil penelitiannya itu tentang putusan pengadilan pada kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam putusan pengadilan pada kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seringkali terjadi tidak tercapainya kata sepakat mengenai ganti rugi, maka uang ganti rugi dititipkan di pengadilan (konsinyasi). Ini menimbulkan keresahan bahwa rakyat atau warga pemilik tanah hanya mempunyai dua pilihan. Pertama, mengambil uang ganti rugi dengan jumlah kurang memadai di pengadilan negeri. Atau, kedua, kehilangan tanah tanpa ganti rugi.

Dalam buku ini akan diuraikan putusan pengadilan pada kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terbagi atas dua sub, yaitu era sebelum reformasi dan sesudah reformasi. Era sebelum Reformasi terbagi atas kasus Gubuk 1 Miliar (1989—1997) dan kasus Kedung Ombo (1990—1994). Sementara, pada era sesudah Reformasi adalah kasus Kanal Banjir Timur (2010—2012) dan kasus Tol Cijago (2014).

Kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada putusan pengadilan dikualifikasikan sebagai konsinyasi yang bersifat sepihak karena memaksa. Selain itu, putusan yang dihasilkan

tidak memberikan keadilan dan manfaat bagi masyarakat serta tidak adanya kehati-hatian dan penghormatan kepada pemegang hak atas tanah. Oleh sebab itu, penulis terdorong untuk menulis sebagaimana yang diuraikan di dalam buku ini agar mudah dipahami serta berdaya guna untuk kalangan umum, masyarakat yang awam di bidang hukum, praktisi hukum serta mahasiswa untuk mengetahui, memahami konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai penyuluh dalam rangka pembinaan kesadaran hukum secara khusus kepada masyarakat.

Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih bagi sahabatku Andriansyah sebagai editor dan Jalius Salebbay selaku desain sampul buku ini. Terima kasih kepada keluargaku: Rolly Tehupeiory dan Semmy Tehupeiory yang memberikan dukungan doa, serta dorongan moril sehingga penulis dapat terfokus pada penulisan buku ini. Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih atas budi dan bantuan semua pihak, Allah memberkati. Semoga buku ini menjadi bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum, yaitu Hukum Agraria, khususnya terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Selamat membaca.

Jakarta, Maret 2018

Dr. AartjeTehupeiory, SH.,MH.

# **BAB I**

## **PERMASALAHAN KEGIATAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

### **A. ISU DALAM KEGIATAN PENGADAAN TANAH**

Pengadaan tanah adalah proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.<sup>1</sup> Ketika pelepasan hak atas tanah secara sukarela tidak terjadi atau mengalami kebuntuan, negara dapat menggunakan cara paksa dengan memberlakukan lembaga pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 LN Nomor 288 Tahun 1961 TLN Nomor 2324. Melalui pencabutan hak atas tanah, tindakan perolehan tanah oleh negara untuk kepentingan umum yang berkaitan dengan pengadaan tanah menjadi persoalan ketika pembangunan harus terus dilakukan, sedangkan ketersediaan tanah negara sangat terbatas. Demi terlaksananya pembangunan, tanah yang sudah dimiliki atau dikuasai rakyat terpaksa digunakan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan

---

1 Gunanegara, 2006. "Pengadaan Tanah oleh Negara untuk Kepentingan Umum". disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga. Surabaya: Universitas Airlangga. hlm. 3.

fisik.<sup>2</sup> Tidak jarang terjadi “benturan” di antara orang-orang yang merasa sudah memiliki atau menguasai tanah itu, bahkan sampai puluhan tahun, tidak bersedia melepaskan tanahnya, sementara pembangunan yang membutuhkan tanah tersebut tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain.<sup>3</sup> Hal ini menimbulkan masalah hukum yang salah satu penyebabnya adalah peraturan pertanahan yang belum memberikan jaminan perlindungan hukum.<sup>4</sup> Untuk itu tindakan perolehan tanah oleh negara untuk kepentingan umum melalui pengadaan tanah, agar tidak melanggar hak asasi manusia, negara wajib memberikan ganti kerugian yang layak. Misalnya, pada pembebasan tanah “Pondok Derita”/kasus Gubuk 1 Miliar, kasus Kedung Ombo pada masa sebelum Reformasi. Kemudian, kasus Kanal Banjir Timur (KBT), kasus Tol Cijago pada masa sesudah Reformasi.

Kasus-kasus di atas ditunjukkan untuk pembangunan kepentingan umum dengan cara pengadaan tanah, rakyat sering kali tidak diikutsertakan dalam musyawarah dan mengambil suatu kebijaksanaan yang menyangkut nasib dan masa depan mereka. Pada umumnya mereka hanya diberi pengarahannya yang harus diterima dengan penuh kepatuhan sehingga mereka merasa kecewa dan merasa dirugikan karena mendapatkan perlakuan yang tidak adil.<sup>5</sup> Secara khusus terkait ganti rugi hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah dengan instansi yang memerlukan tanah sehingga pascapengambilan hak atas tanah, banyak

---

2 Irene Eka Sihombing, *Budaya dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Kumpulan Tulisan dalam Rangka Memperingati 60 Tahun Prof. Arie Sukanti Hutagalung, S.H., M.L.I., *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional—Suatu Pendekatan Multidisipliner* (Depok: FHUI, 2011), hlm. 159.

3 *Ibid.*

4 Ediwarman, *Perlindungan Hukum bagi Korban Kasus-kasus Pertanahan* (Medan: Pustaka Bangsa, 2003), hlm. 289-290.

5 Hasil wawancara dengan Henry Ali, korban pengadaan tanah untuk kepentingan umum, menyatakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum telah merugikan secara materiil dan moril bagi dirinya dan keluarga. (Jakarta, 17 April 2012), (Depok, 7 Juni 2013).



rakyat pemilik tanah yang terdegradasi kehidupan sosial-ekonominya.<sup>6</sup> Proses musyawarah yang seyogianya harus berjalan seimbang, tetapi dalam praktiknya<sup>7</sup> tidak dilakukan sebagaimana seharusnya.

Dalam perlindungan hukum yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional kepada para pemegang hak atas tanah, terdapat asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum. Asas-asas itu sebagai berikut.<sup>8</sup>

1. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum), perolehan tanah yang untuk dimiliki haknya oleh seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya;
2. Bahwa sehubungan dengan apa yang tersebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apa pun dan oleh pihak siapa pun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk penggunaan lembaga "penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada pengadilan negeri" seperti yang diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdato);

Dengan demikian, sebenarnya asas-asas penguasaan tanah yang diberikan oleh hukum tanah nasional, maka hukum pun telah

6 Syarifuddin Kalo, *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum* (Jakarta: Putra Bangsa Press, 2004) hlm. 243.

7 Pembebasan tanah pada kasus Kanal Banjir Timur, proyek Jembatan Suramadu, kasus Jalan Tol Semarang—Solo, dan kasus Tol Trans Jawa pada era Reformasi, pada kasus-kasus tersebut ganti rugi belum ada kesepakatan proses musyawarah tidak berjalan seimbang, rakyat mengalami kerugian secara materiil dan imateril.

8 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 342—343.

memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak masyarakat dalam pengadaan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk untuk kepentingan umum. Persoalannya adalah, apakah asas-asas tersebut dimengerti oleh para ahli hukum pada pengadilan di Indonesia dan Panitia Pembebasan Tanah sehingga tidak merugikan pemegang hak atas tanah dalam pembangunan nasional. Dilihat dari banyak kasus seperti kasus Gubuk 1 Miliar, kasus Kedung Ombo, kasus Kanal Banjir Timur dan kasus Tol Cijago yang akan dipaparkan menjadi contoh nyata bahwa pengadilan-pengadilan di Indonesia kurang memahami syarat-syarat keabsahan lembaga hukum ini.

Dengan penggunaan lembaga konsinyasi (uang ganti rugi dititipkan di pengadilan negeri), maka instansi yang memerlukan tanah beranggapan terserah kepada pemegang hak atas tanah mau mengambil atau tidak uang ganti kerugian tersebut di pengadilan negeri setempat. Instansi yang membutuhkan tanah menganggap bahwa dirinya telah melaksanakan kewajiban memberikan ganti kerugian yang dinilai telah memadai kepada pemegang hak atas tanah melalui penitipan uang di pengadilan negeri setempat. Untuk selanjutnya, tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya dibebaskan oleh panitia pengadaan tanah (P2T) sehingga proyek pembangunan yang telah direncanakan tersebut segera dilaksanakan.

Tanpa adanya pemahaman yang baik terhadap ketentuan-ketentuan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum ataupun asas-asas, peraturan, dan hukum pertanahan, maka putusan pengadilan negeri tentang permohonan konsinyasi atas uang ganti kerugian dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah berakibat timbulnya kerugian bagi pemegang hak atas tanah, tidak memberi: keadilan, perlindungan hukum, dan tidak adanya penghormatan terhadap hak-hak rakyat atas tanah. Hal ini melanggar secara konstitusional yang diatur dalam UUD 1945.

Selanjutnya, isu persoalan yang lain muncul dalam kegiatan pengadaan tanah disebabkan oleh ketentuan perundang-undangan di

bidang pertanahan yang tidak memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Khusus menyangkut aspek ganti rugi pada proses konsinyasi yang diterapkan dalam kasus pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang merupakan suatu bentuk hubungan hukum yang tidak kontraktual, mengandung unsur pemaksaan walaupun dengan itikad baik untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum. Regulasi yang ada belum secara konkret menjamin kehidupan pemegang hak atas tanah memperoleh kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Dengan dilakukannya penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan, terjadi proses pemiskinan (kemunduran) tingkat kesejahteraan pemegang hak atas tanah dalam setiap proyek pembangunan untuk kepentingan umum. Untuk itu, lingkup kegiatan pengadaan tanah harus meliputi pada proses dimana rakyat yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum tersebut terpelihara kesejahteraan hidup seperti semula bahwa lebih baik daripada sebelum dilakukannya pembangunan tersebut.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas dalam Pasal 6 UUPA dinyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ini berarti penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai tanah maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat (3) UUPA Nomor 5 Tahun 1960).

Secara tegas, Pasal 28 H UUD 1945 menyatakan bahwa masalah hak milik telah mendapatkan perlindungan yang kuat. Oleh karena itu, "Setiap orang berhak mempunyai milik pribadi dan milik tersebut tidak boleh diambil alih sewenang-wenang oleh siapa pun". Makna

pasal ini merupakan larangan bagi siapa pun untuk melakukan tindakan pencabutan atau pengurangan hak atas tanah, pengambilan tanah hak milik sewenang-wenang, yang berdampak pada kehilangan tempat tinggal, pekerjaan, harkat dan martabat, penghidupan yang layak, atau kenikmatan dari hak milik atas tanah yang dimilikinya.

Bagi Indonesia, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diatur kemungkinan konsinyasi harga ganti kerugian, yaitu jika pemiliknya tidak ditemukan.<sup>9</sup> Hal ini pernah diputuskan *Hoge Raad* pada 15 Maret 1872. W.3451 yang menyatakan bahwa konsinyasi hanya dimungkinkan jika tidak diketahui siapa pemiliknya atau diragukan, demikian pula jika ada kepentingan pihak ketiga yang masih dipermasalahkan.<sup>10</sup> Namun, dalam hal yang normal, artinya ada pemiliknya, maka konsinyasi dilarang untuk dilakukan. Uang yang dititipkan oleh pemerintah di pengadilan negeri dalam rangka pemberian ganti kerugian harus ditolak oleh pengadilan negeri karena konsinyasi bukanlah hubungan antara kreditur dan debitur dalam hal keperdataan.<sup>11</sup>

Salah satu asas dalam rangka perlindungan hukum yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah menyatakan bahwa untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam keadaan biasa, tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apa pun dan oleh pihak mana pun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga "penawaran pembayaran" yang diikuti dengan konsinyasi pada

---

9 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 17. Konsinyasi juga tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

10 A.P. Parlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak atas Tanah Suatu Studi Perbandingan* (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm. 38.

11 Dalam konsinyasi harus ada suatu perjanjian dan merupakan perbuatan keperdataan sebagaimana terdapat dalam KUHPerdara yang mengatur mengenai perjanjian atau perilaku, sebagaimana diatur dalam buku ketiga tentang perikatan.



pengadilan negeri yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara. Konsinyasi merupakan penjabaran Pasal 1404 KUHPerdara, yang menyatakan:

*Jika kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat melakukan pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarnya, dan jika kreditur juga menolaknya, maka debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan.*

Penawaran demikian, yang diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu dilakukan menurut undang-undang, sedangkan apa yang dititipkan secara demikian adalah atas tanggungan kreditur.

Maknanya pasal di atas, bahwa penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (*consignating*) terjadi apabila dalam suatu perjanjian kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Apabila kreditur menolak untuk menolak prestasi yang dilakukan debitur, maka debitur dapat menuntut, pemenuhan perjanjian ataupun ganti rugi. Maknanya jelas bahwa lembaga konsinyasi diterapkan dalam hal telah adanya perjanjian utang piutang terlebih dahulu, yang ditandai dengan hubungan antara debitur dan kreditur.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami problematika dipicu oleh faktor besaran ganti kerugian dan faktor materi regulasi peraturan perundang-undangan tidak memberikan: perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dan keadilan serta penghormatan terhadap hak-hak rakyat atas tanah.

Di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 pada Pasal 17 ayat (2): Dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut, dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Dengan demikian, dalam Keppres masih sering terjadi pemaksaan-pemaksaan. Sementara, dalam Perpres

36 Tahun 2005 Pasal 10 ayat (2) jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 10 ayat (2), ayat (3), jika penetapan Ganti Kerugian ditolak, penitipan Ganti Kerugian juga dilakukan dalam hal:

- a. Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
- b. Tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda yang lain yang berkaitan dengan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- c. Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari pihak, dan
- d. Tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang.

Di sini mengesankan adanya pemberian izin untuk melakukan tindakan sepihak bersifat memaksa (*fait accompli*) sehingga pemegang hak atas tanah dibawa pada situasi tidak ada pilihan lain. Terakhir Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Penitipan Ganti Kerugian dilakukan dalam hal:

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
- b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; atau
- d. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
  1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
  2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;



3. Diletakkan sita oleh Pejabat yang berwenang; atau
4. Menjadi jaminan di bank.

Ini menunjukkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mempunyai makna hapusnya kepemilikan hak atas tanah dari pihak yang berhak menolak hasil musyawarah, tetapi tidak mengajukan keberatan menunjukkan represifnya undang-undang ini yang sengaja ditabrakkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, tidak sesuai dengan diktum menimbang undang-undang itu sendiri.

Pengaturan konsinyasi dalam KUHPdata yang semula adanya penawaran pembayaran utang piutang dengan prinsip kebebasan berkontrak dan salah satu pihak tidak memenuhi prestasi. Namun, dalam perkembangannya konsinyasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur dan anggaran yang telah disediakan oleh pemerintah tidak hangus. Dengan demikian, ketentuan yang mendasar konsinyasi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dijadikan sebagai aturan substansi atau ketentuan materilnya, sedangkan prosedur atau tata cara dalam penerapan konsinyasi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak mempertimbangkan prinsip kehati-hatian dan prinsip penghormatan hak bekas pemegang hak atas tanah. Hal ini berarti harus memenuhi mengedepankan supremasi hukum, transparansi, kesetaraan, keadilan yang merupakan unsur terpenting dalam *governance* yang sangat krusial demi mencapai pembangunan yang adil dan berkesinambungan.

## B. KERANGKA TEORI

Dalam buku ini analisis yang akan digunakan teori keadilan dari Jhon Rawls, seorang profesor di Harvard University, disemangati oleh sikap etis yang besar seperti tampak dalam bukunya *A Theory of Justice, Suatu Teori Keadilan* (1973). Rawls berasal dari tradisi empirisme Inggris dari Hume, Bentham dan J.S. Mill.<sup>12</sup> Dalam bukunya, Jhon Rawls

12 M.D.A. Freeman, *Introduction of Jurisprudence*, (London: Swett & Maxwell Ltd, 2001), hlm. 527.

mengatakan, keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar. Hanya dengan keadilanlah manusia mempunyai jaminan kestabilan dan ketenteraman. Berikut pendapat Rawls mengenai prinsip-prinsip keadilan:

*First: each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others. Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage and (b) attached to positions and offices open to all.*<sup>13</sup>

Dapat diartikan:

Pertama: tiap-tiap individu mempunyai hak yang sama pada kebebasan dasar yang paling luas yang cocok dengan kebebasan yang serupa bagi orang lain.

Kedua: ketidaksetaraan sosial dan ekonomi harus ditata atau diatur sehingga keduanya (a) secara masuk akal diharapkan menjadi keuntungan bagi tiap-tiap orang, dan (b) pekerjaan pada berbagai posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.

Bahwa setiap orang mempunyai kebebasan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, bahwa ketidaksetaraan sosial dan ekonomi harus diusahakan sedemikian rupa sehingga diharapkan memberikan keuntungan bagi semua orang.

Jhon Rawls melahirkan Teori Keadilan, teori tersebut memiliki 3 (tiga) prinsip keadilan, yakni:<sup>14</sup> *equal opportunity principle, equal liberty of principle, and differences principle*. Tiga prinsip keadilan yang dimaksud Rawls, yaitu prinsip kebebasan yang sama, prinsip perbedaan, dan prinsip persamaan kesempatan.

---

13 Jhon Rawls, *A Theory of Justice*, (Cambridge: Harvard University Press, 2001), hlm.60.

14 Jhon Rawls, *Op. Cit.*, hlm. 302.

Jhon Rawls berpendapat, "Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam pemikiran, dan sebagai kebajikan utama umat manusia. Kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat."<sup>15</sup> Perlu adanya keseimbangan, kesebandingan, dan keselarasan (harmoni) antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat, termasuk di dalamnya negara. Namun, untuk itu teori keadilan dari Jhon Rawls sebagai catatan, teori keadilan kenapa dipakai dalam Putusan pengadilan pada kasus konsinyasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Oleh karena, memang boleh jadi orang diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan itu pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat zaman sekarang.<sup>16</sup>

Keadilan yang dihasilkan ditanggapi sebagai suatu kejujuran manusia sebagai manusia, suatu pendirian yang tidak dipengaruhi pertimbangan-pertimbangan sampingan yang mengelabui mata. Keadilan sebagai kejujuran (*justice as fairness*).<sup>17</sup> Namun, kritikan terhadap teori keadilan Rawls mendapat kontra dengan argumen-argumen yang dikemukakan.<sup>18</sup>

Argumen pertama yang dikemukakan melawan teori Jhon Rawls adalah bahwa teori ini kurang realistis. Mengapa orang kaya di dunia aktual ini akan mengambil posisi asli sebagai titik tolak untuk menentukan prinsip-prinsip keadilan? Sudah barang tentu seorang kaya dalam dunia aktual ini membela posisinya jauh lebih baik dengan menolak seluruh teori Rawls tentang posisi asli itu. Di sini tampaklah inkohherensi teori Jhon Rawls.

Di satu pihak, ia menuntut supaya orang sampai pada suatu masyarakat adil dengan bertolak dari *standpoint* yang netral, dimana mereka membuat abstraksi dari segala kecuali dari kenyataan bahwa

---

15 Jhon Rawls, *Op.Cit*, hlm. 3.

16 *Ibid*, hlm. 555.

17 *Ibid.*, hlm. 557.

18 *Ibid.*, hlm. 558.

mereka itu manusia. Di lain pihak, Jhon Rawls meminta supaya orang dengan bertolak dari *standpoint* tadi mengambil pilihan yang hanya diinspirasi oleh kepentingan individual sebagai motif. Itu berarti bahwa prinsip-prinsip keadilan sebenarnya berdasarkan dua *standpoint* yang saling berlawanan dan tidak dapat diperdamaikan, yakni sikap netral dan sikap individual. Kalau seorang kaya membuat pilihan berdasarkan kepentingan individualnya dan menolak teori posisi asli itu, apakah itu melawan teori Jhon Rawls?

Argumen kedua melawan teori Jhon Rawls disebut main judi (*gamble*). Dalam argumen ini dikemukakan bahwa peserta-peserta dalam posisi asli akan memilih prinsip-prinsip Jhon Rawls hanya kalau mereka dibimbing oleh pertimbangan bahwa mungkin mereka akan termasuk golongan orang-orang yang kurang mampu: lebih baik memilih pembagian merata daripada mempertaruhkan nasibnya di kemudian hari. Namun, apa yang terjadi, bila orang-orang tertentu suka main judi, mengambil risiko (*take a risk*), bahwa mereka akan menghadapi suatu keadaan yang melarat, tetapi dengan kemungkinan juga bahwa mereka akan termasuk kelompok orang yang berada.

Kiranya Jhon Rawls tidak dapat membela diri melawan argumen ini selama kepentingan sendiri diambil sebagai salah satu titik tolak bagi pembentukan suatu masyarakat yang adil. Bila kepentingan individual menjadi titik tolak aturan masyarakat, sebenarnya prinsip-prinsip etis tidak bersifat menentukan lagi.

Memang benar, bahwa kepentingan individual harus mendapat tempat dalam aturan adil masyarakat, tetapi kepentingan ini tidak dapat menjadi prinsip yang terakhir. Dalam situasi ini, aturan masyarakat hanya dipertahankan melalui kekuasaan. Hanya prinsip-prinsip etika dapat menjadi dasar yang sungguh-sungguh bagi suatu masyarakat adil sebagaimana dikehendaki Jhon Rawls juga.

Pemberian ganti kerugian yang layak dan adil didasarkan pada pengertian bahwa para pihak berada pada posisi yang sama dan setara.



Oleh karena itu, penetapan ganti kerugian harus dapat memberikan keuntungan kepada pemegang hak atas tanah atau benda-benda yang ada di atas tanah.

Berdasarkan asas keadilan, berarti di satu sisi masyarakat yang terkena dampak pembangunan harus diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara dengan keadaan sebelum pengambilalihan atau pemerolehan tanah. Di sisi lain, pihak yang mengambil atau memperoleh tanah juga dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana dan mendapat perlindungan hukum.

Teori keadilan Jhon Rawls ini digunakan untuk menganalisis bagaimana penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditinjau dari putusan-putusan pengadilan yang menyangkut ganti rugi telah adil.

Selanjutnya, bagi Aristoteles, murid Plato yang paling masyhur, keutamaan moral disebut oleh Aristoteles keadilan.<sup>19</sup> Prinsip keadilan ini merupakan patokan dari apa yang benar, baik, dan tepat dalam hidup, dan karenanya mengikat semua orang, baik masyarakat maupun penguasa.<sup>20</sup> Ditandai oleh sifat-sifat:

1. Keadilan menentukan bagaimanakah hubungan yang baik antara orang yang satu dengan yang lain;
2. Keadilan berada di tangan dua ekstrem, yaitu diusahakan supaya dalam mengejar keuntungan terciptalah keseimbangan antara dua pihak: jangan orang mengutamakan pihaknya sendiri dan jangan juga mengutamakan pihak lain;
3. Untuk menentukan di manakah terletak keseimbangan yang tepat antara orang-orang digunakan ukuran kesamaan.<sup>21</sup>

---

19 *Ibid*, hlm. 140.

20 Friedman Wolfgang, *Legal Theory* (London, Stevens & 500 Limited, 1953).

21 M.D.A Freeman, *Op. Cit.* hlm. 140.

Oleh karena hukum mengikat semua orang, maka keadilan hukum mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun, ia membagi kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik melahirkan prinsip: "semua orang sederajat di depan hukum". Sementara, kesamaan proporsional melahirkan prinsip: "memberi tiap orang apa yang menjadi haknya".

Selain model keadilan berbasis kesamaan, Aristoteles juga mengajurkan model keadilan lain, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif identik dengan keadilan atas dasar kesamaan proporsional. Sementara, keadilan korektif (remedial), berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu perjanjian dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berupaya memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan. Jika suatu kejahatan dilakukan, maka hukuman yang sepantasnya perlu diberikan pada si pelaku.<sup>22</sup> Dalam kaitan ini terlihat pada contoh putusan pengadilan pada kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

---

22 Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan. Keadilan korektif merupakan standar umum untuk memperbaiki setiap akibat dari perbuatan, tanpa memandang siapa pelakunya. Prinsip-prinsip itu adalah hukuman harus memperbaiki kejahatan, ganti-rugi harus memperbaiki kerugian dan memulihkan keuntungan yang tidak sah. Konsep Themis, sang Dewi Keadilan, melandasi keadilan jenis ini yang bertugas menyeimbangkan prinsip-prinsip tersebut tanpa memandang siapa pelakunya. *Ibid.* him. 141.



## **BAB II**

# **Putusan Pengadilan pada Kasus Konsinyasi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**

**K**onsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum selalu menimbulkan gejolak. Pada umumnya pihak yang dirugikan oleh keadaan tersebut adalah warga masyarakat. Sekalipun, sudah diadakan usaha perbaikan dengan pembenahan kelembagaan. Meskipun penyempurnaan peraturan juga telah dilakukan, persoalan sosial yang dihadapi warga masyarakat sehubungan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengenai ganti rugi atau kompensasi, baik dalam bentuk fisik maupun nonfisik yang layak masih terjadi. Ini karena saat instansi yang memerlukan tanah dan pemilik tanah tidak menghasilkan kesepakatan dalam musyawarah tentang ganti rugi tanah yang akan dibebaskan atau dilepaskan bagi pembangunan kepentingan umum. Oleh karena itu, untuk menyelesaikan ketidaksepakatan tentang ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum digunakan lembaga konsinyasi untuk mempercepat pembangunan.<sup>1</sup>

---

1 Contoh praktik konsinyasi uang debitur yang dibayar tidak mau harus diterima oleh kreditur di pengadilan. Ketika dimohonkan untuk mengambilnya, yang

Dalam proses pembebasan atau pelepasan tanah musyawarah yang dilakukan sangat minim, mengakibatkan sengketa (kasus) di antara instansi yang memerlukan tanah dan warga masyarakat yang akan melepaskan haknya untuk pembangunan sehingga ditempuh dengan jalan meminta pengadilan untuk menyelesaikan kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Menurut A.P. Parlindungan, tidak mungkin lagi konsinyasi bagi orang yang tidak bersedia menerima uang ganti kerugian karena alasan-alasan tertentu sebagaimana praktik-praktik yang sudah berlangsung di banyak daerah dan telah dibenarkan pula oleh beberapa pengadilan tertentu.<sup>2</sup>

Pendapat A.P. Parlindungan kenyataannya yang terjadi justru berlaku bagi orang yang tidak bersedia menerima uang ganti kerugian karena alasan-alasan tertentu menjadi suatu kebiasaan dan dibenarkan oleh pengadilan. Demikian juga berlaku bagi orang-orang yang tidak bersedia menerima uang ganti rugi karena tidak adanya kesepakatan di antara pihak-pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang melepaskan

---

didapat hanya 60 persen, sedangkan sisanya sebesar 40 persen untuk biaya-biaya resmi dan biaya tidak resmi. Oleh karena itu, sistem konsinyasi ini tidak bisa digunakan terus untuk mempercepat pembangunan, dengan alasan mempercepat pembangunan. Pernah terjadi di Semarang, setelah konsinyasi dilakukan, ketua P2T mengeluarkan surat keputusan bahwa pembangunan konstruksi bisa dilakukan sehingga pembangunan konstruksi langsung dilakukan. Namun, akhirnya dilaporkan oleh pemilik tanah atau yang mempunyai tanah bahwa telah terjadi tindak pidana (perbuatan melawan hukum) karena tanah itu masih berstatus tanah milik yang mempunyai tanah (rakyat), tetapi sudah dilakukan pembangunan konstruksi. Hal itu melanggar Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 sehingga bisa dilaporkan secara pidana, digugat perdata, dan juga bisa dikosongkan oleh pemerintah daerah. Yang terkena dan bertanggung jawab dalam hal ini adalah ketua pengadaan tanah. Demikian juga pada kasus-kasus lain setelah ada konsinyasi. Itulah keresahan-keresahan yang bisa dialami oleh rakyat selaku pemilik tanah yang melepaskan hak atas tanahnya dalam pengadaan tanah bagi pembangunan. Jakarta: Risalah Rapat RUU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, 2 Maret 2011.

- 2 A.P. Parlindungan, "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah dan Swasta", Makalah, Dialog HUT UUPA, Fakultas Hukum USU, Medan, 24 September 1993, hlm. 7.

hak atas tanahnya. Dengan adanya praktik-praktik yang sudah berlangsung di banyak daerah dan telah dibenarkan oleh beberapa pengadilan menjadi suatu pedoman untuk tidak terhambatnya pembangunan tersebut sehingga pembangunan tersebut dapat segera dilaksanakan. Sementara, bagi pihak atau orang yang tidak bersedia menerima uang ganti rugi tidak ada pilihan lain untuk menerima atau kehilangan hak atas ganti rugi yang diberikan oleh P2T atau Panitia Pengadaan Tanah bagi orang yang melepaskan atau dibebaskan tanahnya untuk kepentingan pembangunan.

Dalam putusan pengadilan pada kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seringkali terjadi intimidasi terhadap keluarga yang tanahnya dibebaskan. Dalam kondisi tidak tercapai kata sepakat mengenai ganti rugi, maka uang ganti rugi dititipkan di pengadilan (konsinyasi) ini menimbulkan resah bahwa rakyat atau warga pemilik tanah hanya mempunyai dua pilihan. Pertama, mengambil uang ganti rugi dengan jumlah kurang memadai di pengadilan negeri. Atau, kedua, kehilangan tanah tanpa ganti rugi.

Dalam konteks ini akan diuraikan putusan pengadilan pada kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum terbagi atas 2 (dua) subbab, yaitu sebelum Reformasi dan sesudah Reformasi. Kedua era ini yang menunjukkan pemaksaan kehendak dalam penetapan ganti rugi yang tidak disepakati serta musyawarah yang bersifat tidak seimbang atau sepihak. Sebelum Reformasi terbagi atas kasus Gubuk 1 Miliar (1989—1997) dan kasus Kedung Ombo (1990—1994). Sesudah Reformasi, yaitu kasus Kanal Banjir Timur (2010—2012) dan kasus Tol Cijago (2014).

Kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada putusan pengadilan dikualifikasikan sebagai konsinyasi yang bersifat sepihak karena memaksa dan putusan tidak memberikan keadilan dan manfaat bagi masyarakat dan tidak adanya kehati-hatian dan penghormatan kepada pemegang hak atas tanah. Berikut ini uraian

mengenai putusan pengadilan kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum Reformasi dan sesudah Reformasi.

## **A. KASUS SEBELUM ERA REFORMASI**

### **1. Konsinyasi dengan para pihak yang tidak seimbang (Kasus Gubuk Satu Miliar: 1989—1997)**

Kasus ini terbagi atas dua (2) putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, yaitu:

**Pertama** : Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 323/Pdt/G/1989/PN.Jkt.Sel. tanggal 12 April 1990

Para Pihak :

Penggugat : Henry Muhammad Ali

Tergugat : Negara RI cq. Menteri Dalam Negeri RI Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta cq. Walikota Jakarta Selatan

Duduknya perkara:

Pada 1978 Henry hendak membeli sebidang tanah di daerah Srengseng Sawah, Jakarta Selatan, dan sebelumnya penggugat mendatangi Dinas Tata Kota Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta untuk meminta informasi mengenai lokasi perumahan di daerah tersebut. Dinas Tata Kota DKI Jakarta menjelaskan bahwa daerah tersebut diperuntukkan bagi permukiman atau pedusunan. Disamping mendapatkan informasi itu, penggugat oleh Dinas Tata Kota dianjurkan pula untuk mencari informasi tambahan ke Kantor Wali Kota Jakarta Selatan. Penggugat juga mendapatkan informasi bahwa daerah tersebut tidak diperuntukkan bagi proyek pemerintah, tetapi untuk permukiman atau pedusunan.<sup>3</sup>

---

3 Henry Ali menyatakan bahwa ia membeli tanah hak milik adat seluas 1.834 meter persegi dari Saaman bin Bantong yang terletak di Desa Srengseng Sawah, Persil Nomor 72, Kohir Nomor 552, dan jual beli tersebut dituangkan dalam Akta Jual Beli Nomor 1353/1.711.03/1979 tertanggal 12 September 1979. Disamping akta jual beli itu, penggugat telah pula mendapatkan Surat Tanda Pencatatan Tanah dan Bangunan untuk penetapan iuran pembangunan daerah (ipeda) Nomor



Berdasarkan informasi itu, penggugat membeli tanah hak milik adat seluas 1.834 meter persegi dari Saaman bin Bantong yang terletak di Desa Srengseng Sawah, Persil Nomor 72, Kohir Nomor 552. Dan jual beli itu dituangkan dalam Akta Jual Beli Nomor 1353/1.711.03/1979 tertanggal 12 September 1979. Disamping itu, penggugat telah mendapat Surat Tanda Pencatatan Tanah dan Bangunan untuk penetapan iuran pembangunan daerah (Ipeda) Nomor 4-01-07-02-09-010 serta telah mendapatkan Rencana Tata Kota Nomor 514/GSB/S/80 yang diberikan oleh tergugat yang menyatakan daerah dan tanah milik penggugat diperuntukkan bagi daerah pemukiman atau pedusunan dari Rencana Tata Kota.

Pada September 1985, tetangga-tetangga penggugat yang tinggal di sepanjang rel kereta api diundang oleh Lurah Srengseng. Dari mereka, penggugat mendapatkan keterangan bahwa dalam waktu 2 (dua) minggu akan dilakukan pematokan karena tanah yang ditempati oleh tetangga-tetangga penggugat akan terkena proyek pelebaran jalan, sejajar dengan rel kereta api. Oleh karena itu, penggugat

---

4-01-07-02-09-010 serta telah mendapatkan Rencana Tata Kota Nomor 514/GSB/S/80 yang diberikan oleh tergugat yang pada intinya menyatakan daerah/tanah milik penggugat diperuntukkan bagi daerah permukiman/pedusunan dan Rencana Tata Kota itu sampai sekarang belum dicabut. Pada September 1985, tetangga-tetangga penggugat yang tinggal di sepanjang rel kereta api diundang oleh Lurah Srengseng. Dari mereka tersebut, penggugat mendapatkan keterangan bahwa dalam waktu dua minggu akan dilakukan pematokan karena tanah yang ditempati oleh tetangga-tetangga penggugat akan terkena proyek pelebaran jalan, sejajar dengan rel kereta api. Kemudian, penggugat menerima undangan dari tergugat dan aparatnya antara lain: 1) Lurah Srengseng Sawah, dengan surat undangan tertanggal 10 September 1986, Nomor 42/1.711.1./1986, yang diakhiri dengan adanya surat pernyataan. 2) Tergugat, dengan surat undangan tertanggal 22 November 1986, Nomor 207/1.711.9, 3) Suhardiman, Komandan Nitlak IV, Kopkamtib/Opstibpus Operasi Bima Jaya IV, dengan surat panggilan tertanggal 8 Desember 1986. 4) Lurah Srengseng Sawah, dengan surat undangan tertanggal 10 Juni 1987 Nomor 100/1.711/1987. 5) Tergugat, dengan surat undangan tertanggal 28 Juli 1987 dengan hasil notulen pertemuan yang kesemuanya menyatakan tanah penggugat akan dibebaskan dan agar penggugat segera menerima ganti rugi. 6) Hasil wawancara dengan Henry Ali Depok 30 Juli 2013.

menerima undangan dari tergugat dan aparatnya. Dengan hasil notulen pertemuan yang menyatakan tanah penggugat akan dibebaskan dan agar penggugat segera menerima ganti rugi.

Tergugat kemudian memberikan surat peringatan pertama tertanggal 21 Agustus 1987, Nomor 249/1.711, surat peringatan kedua tertanggal 31 Agustus 1987, Nomor 06/1.754, dan surat perintah bongkar tertanggal 22 September 1987, Nomor 75 Tahun 1987, serta surat peringatan ke-III tertanggal 12 Oktober 1989, Nomor 10221/1.785. Penggugat agar segera menerima ganti rugi dan segera membongkar tempat tinggalnya.<sup>4</sup> Akibat perbuatan tergugat tersebut, penggugat menderita kerugian, baik kerugian materiil maupun kerugian imateriil. Kerugian materiil yang diderita penggugat antara lain:

1. Tanah milik penggugat yang diambil secara paksa oleh tergugat senilai 1.834 meter persegi  $\times$  Rp150.000 = Rp274.100.000
2. Rumah penggugat yang dirobohkan oleh tergugat secara paksa senilai = Rp20.000.000.
3. Ayam milik penggugat yang hilang akibat perbuatan tergugat sebanyak 50 ekor, senilai  $50 \times$  Rp2.000 = Rp100.000.
4. Barang-barang milik penggugat antara lain barang pecah belah, kompor, dan lain-lain yang hilang dan hancur akibat perbuatan tergugat senilai = Rp100.000.

---

4 Pada 26 Januari 1988, penggugat kembali dipanggil oleh aparat tergugat, Kamtib Wali Kota Jakarta Selatan, dan ketika sedang berada di Kantor Kamtib tersebut, istri dan anak penggugat datang dan mengabarkan bahwa tergugat telah membongkar rumah penggugat secara paksa. Ketika penggugat kembali, ternyata rumah telah hancur, rata dengan tanah. Lalu penggugat dengan bantuan mahasiswa setempat mendirikan tenda dan tinggal di sana karena tidak ada tempat lain untuk tinggal. Namun, pada 1 Februari 1989, pukul 04.00 WIB, ketika penggugat bersama keluarga masih tidur dalam tenda, tergugat bersama aparatnya membangunkan penggugat dan kemudian secara paksa menaikkan penggugat bersama keluarga ke dalam kendaraan dan dibawa ke Polsek Jakarta Selatan sampai pukul 17.00 WIB.



5. Kontrak rumah penggugat sejak penggugat diusir dari rumah kediamannya oleh tergugat sampai sekarang = Rp1.500.000.

Dengan demikian, jumlah kerugian materiil Rp295.800.000 (dua ratus sembilan puluh lima juta delapan ratus ribu rupiah). Adapun kerugian imateriil akibat perbuatan tergugat yang meliputi ketakutan dan kehilangan rumah tempat berteduh, kehilangan mata pencaharian, dan ketidakpastian masa depan penggugat dan keluarga, yang tak ternilai, tetapi apabila diperhitungkan dengan uang tidak kurang senilai Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah).

**Dalil Tergugat:**

Gugatan salah alamat. Pembatasan tanah untuk pembangunan jalan sejajar rel api mulai dari Pasar Minggu ke arah Depok sampai batas Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pembangunan 2 (dua) buah jembatan layang. Dilakukan menurut tata cara pembebasan tanah dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 atas permintaan Dep.PU.cq. Dit.Jen Bina Marga dengan suratnya Nomor: 04.04.011b/481 tanggal 17 April 1985. Penentuan harga dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah yang beranggotakan dari beberapa instansi yang terkait. Seharusnya, gugatan ditujukan kepada Dep.PU.cq.Dit.Jen Bina Marga cq. Proyek Jabodetabek dan kepada siapa yang mengeluarkan surat keputusan bukan kepada Walikota.

**Pertimbangan Hukum hakim:**

Menurut pertimbangan hakim gugatan kurang pihak bahwa pembebasan tanah itu adalah atas permohonan Dep. PU. cq. Dirjen Bina Marga, atau dengan perkataan lain adalah Kepentingan Dep. PU, cq. Dirjen Bina Marga tersebut agar dapat membangun jalan sejajar rel kereta api sebelah timur dan barat ke arah Depok sampai dengan batas DKI Jakarta dan Pembangunan dua buah jembatan layang (*fly over*) di Kelurahan Pasar Minggu dan Srengseng Sawah. Kemudian, tanah penggugat yang telah dibebaskan itu, tidak cukup hanya menggugat tergugat, tetapi harus ikut menggugat Dep. PU. cq. Dirjen Bina Marga

dan pihak-pihak lainnya yang terlibat yang harus ikut digugat ganti rugi adalah masalah pokok perkara harus dibuktikan penggugat.

Putusan Hakim:

1. Mengabulkan eksepsi tergugat tentang gugatan kurang pihak
2. Menyatakan gugatan tersebut tidak lengkap pihaknya
3. Dalam pokok perkara menyatakan gugatan tidak dapat diterima

Selanjutnya, penggugat mengajukan gugatan kembali ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

**Kedua** : Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 249/Pdt.G/1996/P.Jkt.Sel tanggal 1 April 1997

Para pihak :

Penggugat : Henry Muhammad Ali

Tergugat I : Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Tergugat II : Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta cq. Walikota Jakarta Selatan

Tergugat III : Negara RI cq. Pemerintah Republik Indonesia cq. Departemen Pekerjaan Umum Republik Indonesia cq. Direktorat Jenderal Bina Marga

Duduknya Perkara:

Penggugat mengajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum. Bahwa dasar Hukum Penggugat mengajukan gugatan, yaitu dengan merujuk pada Pasal 18 UUPA. Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya. Untuk kepentingan hukum penggugat dalam gugatan ini yang digunakan adalah Kepres Nomor 55 Tahun 1993 dengan fakta-fakta hukum identik dengan yang tertera dalam duduknya perkara Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 322/Pdt/G/1989 tanggal 12 April 1990. Para Tergugat melanggar Keppres Nomor 55/1993 Para tergugat tidak mengadakan musyawarah untuk menentukan besarnya ganti rugi. Undangan musyawarah yang ditujukan pada penggugat, bukan untuk tujuan menentukan besarnya

ganti rugi, melainkan untuk memberikan pembayaran ganti rugi konsinyasi hanya dapat dilakukan apabila orang yang hendak menerima ganti rugi tersebut tidak ada di tempat, dalam hal ini konsinyasi yang dilakukan oleh Pemda DKI bertentangan dengan Pasal 17 Keppres Nomor 55/1993.<sup>5</sup> Konsinyasi (penitipan uang ganti rugi di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan) dilakukan oleh Tergugat II secara sepihak, bertentangan dengan KUHPdata.<sup>6</sup>

Dalil Para Tergugat:

Tergugat I : dalam mengajukan jawaban Keputusan Gubernur KPKI Jakarta Nomor 1076 Tahun 1985, tanggal 27 Agustus 1985 tentang penguasaan perencanaan/peruntukan Bidang Tanah untuk pelaksanaan Pembangunan/Peruntukan Bidang tanah untuk pelaksanaan Pembangunan/Peruntukan bidang tanah untuk pelaksanaan pembangunan jalan sejajar rel kereta api sebelah timur dan barat. Mulai dari Jalan Pasar Minggu di Kelurahan Pasar Minggu dan Srengseng Sawah, wilayah Kotamadya Jakarta Selatan dikeluarkan sebelum Keppres Nomor 55 Tahun 1993 diterbitkan. Berikut tergugat memberikan ganti rugi kepada semua pemilik tanah yang terkena proyek Pasar Minggu—Depok wilayah Kotamadya Jakarta Selatan. Tergugat I tidak pernah memaksakan kehendaknya kepada warganya I cq. Penggugat.

Tergugat II : Dalam jawaban Tergugat II dalam proses pembebasan tanah jalan tidak melanggar Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sebab proses

---

5 Pasal 17 Keppres Nomor 55 Tahun 1993:

ayat (1) Ganti kerugian diserahkan langsung kepada (a) pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah; (b) Nadzir, bagi tanah wakaf.

ayat (2) Dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat tersebut, dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri Setempat oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

6 Pasal 1320 KUHPdata sahnya persetujuan : 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya; 2) Kecakupan untuk membuat suatu perikatan; 3) Suatu hal tertentu; 4) Suatu sebab yang halal

pembebasan tanah waktu itu yang digunakan adalah Permendagri Nomor 15 Tahun 1975. Sudah beberapa kali mengadakan musyawarah dengan Penggugat, tetapi penggugat tetap mempertahankan tanahnya tidak terkena pembebasan untuk pembangunan jalan, sedangkan pembangunan jalan harus segera dilaksanakan, tindakan tergugat II tidaklah melawan hukum dan sesuai dengan kewenangannya dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsinyasi yang dilakukan oleh Tergugat II adalah sudah tepat, karena untuk tidak menghambat pembangunan, maka jumlah besarnya ganti rugi pembebasan tanah atas tanah untuk penggugat telah dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan jumlah ganti rugi sebesar Rp54.047.620 (lima puluh empat juta empat puluh tujuh ribu enam ratus dua puluh rupiah).

Tergugat III : mengajukan jawaban (eksepsi) bahwa Tergugat III telah menempuh prosedur pembebasan tanah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, tergugat III menolak telah melakukan perbuatan melawan hukum uang ganti rugi pembebasan tanah yang belum diterima oleh yang berhak dikonsinyasikan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan karena uang tersebut harus dipertanggungjawabkan.

Pertimbangan Hukum Hakim :

Dalam kasus ini hakim menolak gugatan penggugat dengan perhitungan sesuai dengan advisplang yang diberikan kepada penggugat, bahwa lokasi tanah penggugat adalah untuk pemukiman dan pedusunan, undangan bukan untuk musyawarah, melainkan untuk pemberian ganti rugi. Menurut pertimbangan hakim tidak tepat, mengingat adanya perkembangan pembangunan peruntukan tanah sewaktu-waktu dapat berubah. Tata cara pembebasan tanah telah memenuhi persyaratan, maka tindakan para tergugat yang telah membebaskan tanah milik penggugat bukanlah perbuatan melawan hukum. Pembongkaran rumah milik penggugat tidak dapat diberlakukan kepada penggugat dengan Keppres Nomor 55/1993.



Putusan Hakim :

Menolak gugatan penggugat seluruhnya.

#### **Analisis (Kasus Gubuk Satu Miliar: 1989—1997)**

Setelah usaha untuk mencari keadilan ternyata tidak berhasil, akhirnya penggugat memutuskan untuk berhenti mencari keadilan serta mengambil uang konsinyasi yang menjadi haknya yang selama itu disimpan di Panitera Pengadilan Negeri Jakarta Selatan sejak ± 10 tahun. Untuk itu, dilakukan pengajuan permohonan untuk mendapatkan haknya atas uang konsinyasi berikut bunganya sebagai konsekuensi penyimpanan uang konsinyasi tersebut pada 6 April 1997. Dengan dasar pertimbangan uang konsinyasi yang dititipkan pada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan sejak Desember 1987 oleh Pengadilan Negeri Jakarta Selatan telah dimasukkan ke rekening Panitera Kepala di Bank Tabungan Negara dan baru diambil oleh Penggugat pada April 1997. Dalam implementasinya, permohonan fatwa tentang bunga atas uang konsinyasi yang dititipkan ke dalam Rekening Bank Panitera Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tidak dikabulkan oleh Mahkamah Agung mengingat pihak pengadilan pada prinsipnya tidak keberatan apabila Mahkamah Agung dapat mengeluarkan fatwa tentang hal bunga uang konsinyasi tersebut.

Di dalam kasus sebelum Reformasi pada kasus Gubuk 1 Miliar pada poin yang pertama: pertimbangan hakim tidak cukup hanya menggugat tergugat (gugatan kurang pihak) ini tidak tepat. Dengan merujuk pada Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 Pasal 1 ayat (2) menyatakan dalam rangka pembebasan sesuatu hak atas tanah pembentukannya ditetapkan oleh Gubernur, Kepala Daerah untuk masing-masing Kabupaten/Kotamadya dalam satu wilayah provinsi yang bersangkutan. Artinya, tergugat pada kasus tersebut masuk kategori dalam ketentuan yang diatur pada ayat (2). Diperjelas dalam Pasal 1, pembebasan tanah



ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa adat tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Dalam pembebasan tanah ini diatur antara lain: a) adanya panitia pembebasan tanah di tiap Kabupaten/Kotamadya yang diatur oleh Gubernur, b) memperdoman harga umum setempat berdasarkan harga dasar dan berdasarkan asas musyawarah dan harga umum setempat yang ditetapkan oleh Permendagri Nomor 1 Tahun 1975 untuk sesuatu daerah menurut jenis penggunaannya, c) tanah-tanah yang dibebaskan dengan mendapatkan ganti rugi, yaitu baik tanah yang sudah bersertifikat hak atas tanah maupun tanah-tanah dari masyarakat hukum adat. Demikian juga susunan dan tugas panitia pembebasan tanah yang diatur dalam Pasal 2 bahwa keanggotaan adalah pejabat dari kantor pemerintah daerah tingkat II yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota Madya Kepala Daerah dan Pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah. Dengan tugasnya dalam Pasal 3 mengadakan: a) inventarisasi serta penelitian terhadap keadaan tanahnya, tanaman, tumbuhan dan bangunan-bangunan, b) mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan-tanaman, c) menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak, d) menyaksikan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah-bangunan tersebut.

Berdasarkan ketentuan di atas maka dengan demikian telah terpenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 2 jo. Pasal 3 Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 sudah terpenuhi bagi tergugat. Oleh karena itu, pertimbangan hakim dan putusan hakim jelas bertentangan dengan ketentuan-ketentuan mengenai tatacara pembebasan tanah. Ditinjau dari tata urutan ditinjau dari sudut tata urutan peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 telah disyaratkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan harus merujuk kepada peraturan yang lebih tinggi. Namun, Permendagri itu sendiri

ternyata tidak satu pun yang merujuk pada Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>7</sup>

Selanjutnya, dalam susunan keanggotaan panitia pembebasan tanah atau P2T, unsur pemilik/pemegang hak atas tanah yang bersangkutan tidak terwakili sehingga pemilik/pemegang hak atas tanah tidak turut dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut hak-hak mereka. Kelemahan lainnya menyangkut prosedur penanganan, apabila pemegang hak atas tanah menolak keputusan P2T atas keputusan mengenai besarnya ganti rugi. Pasal 8 Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 memberikan kelonggaran kepada P2T untuk mengambil sikap, apakah tetap pada putusan semula atau meneruskan penolakan tersebut disertai dengan pertimbangan kepada gubernur untuk diputuskan.

Pada kasus kedua perbuatan melawan hukum pertimbangan hukum dan putusan hakim pada putusan pengadilan Nomor 249/Pt.G/1996/PN.Jkt.Sel tanggal 1 April 1997 adalah tidak tepat. Pada acara perolehan hak atas tanah yang akan menemui masalah terhadap penerapan bidang-bidang kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum, maka untuk menyelesaikannya dapat menggunakan salah satu asas perundang-undangan, yaitu *lex posteriori derogate legi priori*.<sup>8</sup> Atas dasar asas ini peraturan tentang bidang-bidang kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum maka peraturan yang lebih baru yang dijadikan dasar, walaupun peraturan tersebut sama-sama dibuat oleh presiden dan materinya juga sama-sama mengatur tentang bidang-bidang kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum.

Tidak adanya pemahaman yang baik terhadap ketentuan-ketentuan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun asas-asas, peraturan, dan hukum pertanahan, maka putusan pengadilan negeri tentang permohonan konsinyasi atas uang ganti

---

7 Abdurrahman, op.cit, hlm. 20

8 Hartono Hadisuprpto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1982), hlm.30.

kerugian dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah dapat berakibat timbulnya kerugian bagi pemegang hak atas tanah dan tidak adanya penghormatan terhadap hak-hak rakyat atas tanah. Putusan pengadilan yang mengabulkan permohonan konsinyasi yang diajukan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah walaupun belum tercapai kesepakatan di antara para pihak mengenai besarnya ganti kerugian merupakan penyimpangan terhadap ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Tidak ada satu pasal atau ayat pun yang membenarkan adanya konsinyasi apabila dalam musyawarah tidak tercapai kesepakatan di antara para pihak.

Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 1 menyatakan, pengadaan tanah dilakukan atas dasar musyawarah langsung. Yang dimaksud dengan musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Dalam musyawarah akan lebih baik ditanyakan apa kemauan warga yang harus pindah, mungkin dengan melakukan penilaian terhadap aspek-aspek kehidupannya, misalnya pekerjaan atau harta benda yang dipunyai karena yang terpenting adalah ganti rugi harus membuat mereka sama dengan atau lebih makmur dari keadaan sebelumnya, dan yang paling penting adalah ganti rugi tersebut sesuai dengan kebutuhan hidupnya. Materi musyawarah tidak harus dibatasi dengan nilai jual objek pajak atau nilai uang secara material. Ganti rugi dalam bentuk uang bukanlah satu-satunya pilihan.

## **2. Konsinyasi Tanpa Musyawarah** **(Kasus Kedung Ombo: 1990—1994)**

Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 2263/K/Pdt/1991 tanggal 28 Juli 1993.

Para Pihak :



Penggugat : Waris Sungedi CS

Tergugat I : Pemerintah Republik Indonesia cq. Menteri  
Pertambangan Dan Energi cq. Pimpinan Perusahaan  
Umum Listrik Negara Proyek Induk Pembangkit Hidro  
Jawa Tengah Ir. Soejoedi Soerachmad dan Kasmuni/  
Tardjo CS Nomor 135 K/Pdt/1989

Duduknya Perkara :

Penggugat mengajukan gugatan dalam pembebasan tanah milik rakyat, jumlah ganti kerugian tidak ditetapkan melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama, tetapi secara sepihak oleh Bupati. Penetapan Bupati tersebut dinilai layak dan dibenarkan oleh Pengadilan Negeri Banjarnegara dalam putusannya tanggal 11 Maret 1987 Nomor 23/Pdt/G/1986/PN.BJN dinyatakan mengikat para pemilik tanah yang bersangkutan atas Pertimbangan Hukum Hakim bahwa tanah-tanah yang bersangkutan diperlukan untuk proyek kepentingan umum. Uang ganti kerugian yang ditolak para pemilik tanah tersebut dikonsinyasikan kepada pengadilan negeri dengan menggunakan Pasal 1404 KUHPdata sebagai dasarnya. Namun, dalam persidangan di pengadilan terungkap, proses musyawarah ditandai dengan intimidasi berupa ancaman kurungan tiga bulan serta denda Rp10.000 bagi yang tidak mau menerima ganti rugi yang sudah ditetapkan,<sup>9</sup> tuntutan warga

---

9 Intimidasi juga dilakukan terhadap penduduk di 10 kelurahan, di antaranya Kelurahan Sarimulyo, Watugede, Lemahireng, dan Wonoharjo. Mereka diberikan ganti rugi dengan intimidasi dan paksaan. Bagi penduduk yang tidak mau menerima ganti rugi, aparat desa dan aparat keamanan tidak akan memberikan surat izin mengadakan pesta perkawinan di desa. Pemerasan terhadap warga juga dilakukan oleh panitia pembebasan tanah dan pejabat desa. Warga yang telah menerima ganti rugi diwajibkan menyerahkan uang Rp20.000 sampai dengan Rp75.000 kepada pejabat desa dan panitia pembebasan tanah. Petugas lain kemudian juga meminta Rp5.000 untuk setiap rumah. Semua tindakan liar ini telah membuat warga miskin bingung dan menghadapi masa depan yang suram untuk kelangsungan hidupnya. Untuk memenangkan maksudnya, aparat kelurahan dan kecamatan menggunakan beberapa orang untuk memalsukan tanda tangan dan cap jempol dalam 30 lembar surat perjanjian terhadap warga yang tak bersedia menandatangani atau mengecap jempol surat perjanjian. Dengan

atas ganti kerugian yang tidak wajar.

Para penggugat melanjutkan/meneruskan gugatan banding tingkat. Banding menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Semarang. Putusan pengadilan tingkat banding menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Semarang melalui putusan Nomor 182/Pdt/1988/PT.SMG tanggal 23 Agustus 1988 memutuskan proses kosinyasi yang sudah terjadi diputuskan benar. Selanjutnya, para penggugat mengajukan kembali (gugatan ke tingkat Kasasi Mahkamah Agung). Dalam tingkat banding, putusan menguatkan Pengadilan Negeri Banjarnegara.

---

kondisi demikian, sebagian warga terpaksa menerima ganti rugi dan pindah ke permukiman baru, sebagian bertransmigrasi ke Mukomuko (Jambi), sebagian tidak mau menerima ganti rugi dan tidak mau pindah dari areal tepian Waduk Kedung Ombo, bahkan 34 warga Kedungpring yang tetap bertahan membawa ketidakberesan masalah penetapan ganti rugi ke pengadilan.

Akhirnya, pembangunan Waduk Kedung Ombo yang dirintis sejak 1981 dan selesai 1991 telah mewariskan sebuah gores riwayat yang memilukan atas serpihan bukti pembangunan infrastruktur yang mengorbankan komunitas manusia. Ia telah memorakporandakan nilai kemanusiaan dan harkat hubungan rakyat dengan negara. Kontroversi berkepanjangan antara penduduk (serta mahasiswa dan aktivis HAM) di satu pihak dengan pemerintah di pihak lain menggarutkan dengan tajam dan getir tayangan gamblang bagaimana sosok hegemoni kekuasaan dapat begitu sewenang-wenang, ganti rugi tanah yang sangat tidak manusiawi, pergeseran dan perpecahan sosio-kultural kronis yang timbul dari konsekuensi rakyat sebagai tumbal pembangunan, intimidasi, teror, ancaman, hingga sikap represif fisik mengharu-biru perjalanan pembangunan proyek kontroversial ini.

Fakta-fakta tersebut berdampak pada proyek pembangunan Waduk Kedung Ombo, dampak ikutan yang negatif dari pembangunan Waduk Kedung Ombo ini tidak hanya menimbulkan kerugian dan kesengsaraan di kalangan penduduk yang terkena pembebasan tanah, tetapi terbuangnya suatu investasi miliaran rupiah sebagai akibat kurangnya perencanaan secara matang, terbuangnya sumber daya penduduk, ikatan budaya yang hancur. Hal ini disebabkan oleh penyimpangan prosedur penetapan kepentingan umum, cara musyawarah, penetapan ganti rugi, peran pejabat pembebasan tanah, intimidasi, serta inkonsistensi aturan hukum dan penerapan standar ganda tanpa ada pedoman yang baku yang diterapkan, bahkan gugatan ke pengadilan. Sumber : Paul S. Baut, Laporan Hak Azasi Manusia Tahun 1986—1987, Cetakan I, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Tahun 1989, hlm. 109—110.



Pertimbangan Hukum Hakim Mahkamah Agung:

Penerapan konsinyasi dinyatakan tidak tepat, sebab konsinyasi yang didasarkan pada Pasal 1404 sampai dengan Pasal 1404 KUHPerdara (BW) jo. Pasal 809—811 RU yang digunakan untuk penawaran yang diikuti penitipan ganti kerugian pembebasan tanah dimana para pemilik tanah menolak menerimanya, secara yuridis tidak mengandung arti bahwa pemilik telah kehilangan hak atas tanahnya. Konsinyasi yang sudah terjadi dan diputuskan benar oleh Pengadilan Negeri Nomor 117/Pdt/G/1990 dan Pengadilan Tinggi Nomor 143/Pdt/1991 dinyatakan batal dari hukum. Pemilik masih mempunyai hak atas tanah tersebut.<sup>10</sup> Proses beracara lembaga hukum konsinyasi bukan merupakan proses sepihak, melainkan gugat-jawab-menjawab kedua belah pihak yang bersengketa.

Putusan Hakim Mahkamah Agung :

1. Mengabulkan gugatan para Penggugat (sebanyak 34 penggugat).
2. Menyatakan Tergugat I (Pemerintah RI cq Menteri Dalam Negeri RI cq Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah) dan Tergugat II (Pemerintah RI cq Menteri Pekerjaan Umum RI cq Direktur Jenderal Pancairan cq Pimpinan Proyek Pengembangan Wilayah Sungai Jratunseluna cq Pimpinan Waduk Kedung Ombo) telah melakukan perbuatan melanggar hukum.
3. Menyatakan batal demi hukum seluruh penetapan konsinyasi (sebanyak 44 penetapan konsinyasi) yang diputuskan pengadilan negeri Boyolali dengan segala akibat hukumnya.
4. Menyatakan para Penggugat (sebanyak 34 penggugat) adalah pemilik sah atas tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman masing-masing sesuai dengan yang diuraikan di atas.
5. Menghukum Tergugat I dan Tergugat II untuk membayar ganti rugi secara tanggung renteng: a) kerugian yang timbul akibat telah

---

10 Kasasi Kasus Kedung Ombo diketuai oleh Majelis Hakim Prof. Z. Asikin Kusumah Atmaja.

ditenggelamkannya tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman-tanaman seperti yang diuraikan di atas (kerugian materiil), yaitu untuk tanah dan/atau bangunan Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah) per meter persegi. Adapun untuk tanaman-tanaman sebesar Rp 30.000,00 (tiga puluh ribu rupiah) per meter persegi dengan catatan masing-masing penggugat setelah mengecek kembali sesuai data luas tanah dan bangunan serta tanaman-tanaman pada waktu mengajukan permohonan eksekusi. b) kerugian yang bersifat imateriil, yaitu sesuai dengan petitum secara *ex aquo et bono* sebesar Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

Akibatnya, Gubernur Jawa Tengah sebagai Tergugat I langsung mengajukan Peninjau Kembali (PK) Tahun 1994. Putusan peninjau kembali Mahkamah Agung Nomor 650 PK/Pdt/1994 tanggal 26 Oktober 1994.

Duduknya Perkara :

Tinjau ganti rugi, putusan Mahkamah Agung yang memenangkan 34 warga Kedungpiring (Waris Sugendi CS) Kecamatan Kemusu, Boyolali, ganti rugi itu jauh diatas ganti rugi sebelumnya melainkan juga karena putusan tersebut ternyata lebih besar dari gugatan warga.

Pertimbangan Hukum Hakim PK :

Majelis Hakim Kasasi telah mengabulkan lebih dari yang dituntut, hal ini bertentangan dengan Pasal 178 ayat (3) HIR yang dituntut, bertentangan dengan Pasal 67 Huruf C UU Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 1985. Majelis Hakim Kasasi telah keliru karena memutuskan ganti rugi imateriil sebesar Rp2.000.000.000 (dua miliar rupiah) Majelis Hakim PK berpendapat sebagai berikut:

Konsinyasi dalam kasus ini dilakukan dalam rangka pembebasan tanah untuk kepentingan umum atas tanah-tanah warga desa sehingga ketentuan-ketentuan mengenai konsinyasi dalam Bw dan Brv dapat diterapkan.

Menurut undang-undang dan hukum adat, hak milik atas tanah mempunyai fungsi sosial. Jadi, apabila negara membutuhkan tanah untuk kepentingan umum, maka tanah hak milik warga masyarakat harus diserahkan untuk kepentingan umum dan sebaliknya, apabila kepentingan umum tidak memerlukan tanah itu lagi, maka hak milik perseorangan atas tanah akan muncul kembali.

Oleh karena tanah di Kedung Ombo justru diperlukan untuk pembangunan Waduk Kedung Ombo yang merupakan proyek pemerintah untuk kepentingan umum, maka setelah proses pembebasan tanah dilaksanakan sesuai dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dan warga desa yang bersangkutan tidak mau menerima ganti rugi yang telah ditetapkan menurut Permendagri tersebut, maka agar proyek pembangunan tidak tertunda dan tidak terbengkalai, serta menyebabkan hangusnya anggaran negara yang telah disediakan pemerintah, dengan fatwa Mahkamah Agung tanggal 16 November 1988 Nomor 578/1320/88/II/LJMTU/Pdt, uang ganti rugi tersebut dinyatakan dapat ditawarkan dan dikonsinyasikan di pengadilan negeri.

Penawaran dan konsinyasi uang ganti rugi tersebut sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor III Tahun 1993, dimana hukum harus menunjang pembangunan nasional.

Majelis Hakim PK juga mendasarkan pendapatnya pada asas *lex posteriori derogat lex priori* dan asas hukum yang menyatakan jika terjadi perubahan peraturan perundang-undangan, diterapkan ketentuan yang paling menguntungkan. Dalam perkara Kedung Ombo ini, ketentuan yang menguntungkan adalah Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Menurut Majelis Hakim PK, jika Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 diterapkan, maka para Termohon PK/Penggugat asal akan menerima ganti rugi yang diterapkan oleh Panitia Pembebasan Tanah Daerah Tingkat II jo. SK Gubernur Jawa Tengah yang ternyata dalam kasus ini diterapkan Rp633 per meter persegi. Sementara apabila Keppres Nomor 55 Tahun 1993 diterapkan, apabila musyawarah gagal mencapai kesepakatan, maka sesuai Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 akan diikuti dengan



pencabutan hak, dimana ganti rugi ditetapkan berdasarkan harga umum setempat yang lebih tinggi daripada yang ditetapkan oleh panitia pembebasan tanah menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975. Lebih dari itu, apabila tidak dapat menerima ganti rugi yang ditetapkan, para termohon kasasi/penggugat asal dapat mengajukan banding kepada pengadilan tinggi.

Atas alasan-alasan di atas, Majelis Hakim PK menilai Keppres Nomor 55 Tahun 1993 lebih menguntungkan bagi para Termohon Kasasi/Penggugat asal dibandingkan dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975. Akan tetapi, menurut Majelis Hakim PK, seandainya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 diterapkan, jumlah ganti rugi yang diterima para Termohon peninjauan kembali/Penggugat asal tetap lebih rendah daripada keputusan ganti rugi yang ditetapkan Rp50.000 per meter persegi oleh Majelis Hakim Kasasi.

Putusan Majelis Hakim PK :

Membatalkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2263.K/Pdt/1991 tanggal 28 Juli 1993 menyatakan gugatan para penggugat tidak dapat diterima.

#### **Analisis (Kasus Kedung Ombo: 1990—1994)**

Pada kasus Kedung Ombo, pertimbangan hakim dan keputusan hakim pada tingkat kasasi Mahkamah Agung memberi keadilan dan berpihak pada masyarakat/warga yang dirugikan. Namun, pada tingkat peninjauan kembali tidak memberi keadilan. Kasus ini terjadi kekeliruan penafsiran peraturan yang berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang mencabut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, Permendagri Nomor 2 Tahun 1976 tentang penggunaan acara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah bagi pembebasan tanah oleh swasta dan Permendagri Nomor 2 Tahun 1985 tentang tata cara pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan di wilayah kecamatan,

kesemuanya hanya berlaku bagi internal Pemda dan tidak boleh diterapkan kepada warga masyarakat.<sup>11</sup>

Mencermati pertimbangan dan putusan Mahkamah Agung membenarkan keberatan para Penggugat, antara lain, bahwa uang ganti rugi yang ditetapkan dalam surat keputusan tersebut sangat minim dan tidak manusiawi. Hal ini karena uang ganti rugi tersebut di bawah harga umum dan tidak dapat digunakan untuk membeli barang yang sejenis/kualitas/kuantitas yang sama. Hal tersebut, juga diakui para saksi Termohon Kasasi dalam sidang, uang ganti rugi yang diperoleh dari para Termohon Kasasi tidak dapat/bisa untuk membeli tanah dan rumah sebagaimana yang dimiliki semula. Dengan demikian, para Termohon Kasasi telah melanggar Pemendagri Nomor 15 Tahun 1975 sehingga melakukan perbuatan melawan hukum.

Keberatan ini dapat dibenarkan karena *judex facti* salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Memperhatikan khususnya Pasal 1404, 1405, 1409 KUHPerdato jo. Pasal 809 dan 811 Rv. hal penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan atau penitipan merupakan suatu perkara dimana Penggugat i.c. yang berpiutang (masyarakat yang terkena proyek irigasi Kedung Ombo) dan menolak pembayaran Tergugat (Pemerintah) sehingga kedua belah pihak berhak mengajukan banding dan kasasi.
2. Bahwa yang berpiutang, adalah Penggugat-Penggugat pemilik dari proyek irigasi Kedung Ombo yang belum ada kepastian berapa besar ganti ruginya karena belum selesai musyawarah dan mufakat, kemudian ditenggelamkan setelah atau sebelum SK Gubernur sehingga pihak Penggugat yang merupakan penduduk golongan

---

11 Boedi Harsono, "Kasus-Kasus Pengadaan Tanah dalam Putusan Pengadilan Suatu Tinjauan Yuridis", makalah dalam Seminar Nasional Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, diadakan Fakultas Hukum Trisakti dengan BPN, Jakarta 3 Desember 1994.



ekonomi lemah tidak mempunyai kesempatan untuk membela diri untuk memperoleh perlindungan hukum.

3. SK Gubernur Tingkat I Nomor 593.8/135/1907 tanggal 2 Mei 1987 tentang Pedoman Penetapan Besarnya Ganti Rugi oleh Tergugat (masyarakat Kedung Ombo) sehingga kedua pihak dapat mengajukan jawab-menjawab dan tidak bersifat sepihak, berhak untuk mengajukan banding dan kasasi. Yang berpiutang adalah Penggugat-Penggugat adalah penduduk pemilik tanah yang akan digunakan sebagai proyek irigasi Kedung Ombo yang belum ada kepastian berapa besarnya ganti rugi (berdasarkan perjanjian) karena belum selesai musyawarah dan mufakat kemudian ditenggelamkan setelah atau sebelum SK Gubernur sehingga pihak Penggugat yang merupakan penduduk golongan ekonomi lemah tidak mempunyai kesempatan untuk membela diri. Oleh karena itu, Fatwa Wakil Ketua Mahkamah Agung tanggal 16 Nopember 1988 Nomor 578/1320/88/II/Um-Tu/Pdt. Penerapannya adalah menyalahi/bertentangan dengan undang-undang. Oleh karena itu, secara hukum tidak ada/belum ada konsinyasi, sehingga tanah, tanaman, bangunan dan lain-lain secara hukum masih milik para Penggugat. SK Gubernur Tingkat I Nomor 593.8/133/1985 tanggal 13 September 1985 tentang Pedoman Penetapan besarnya ganti rugi jo. Nomor 592.2/232/1986 tanggal 25 Agustus 1986 tentang Pengukuhan Putusan Panitia Pembebasan Tanah dalam SK tersebut tidak dicantumkan hal musyawarah dan mufakat, sedangkan sesuai Pasal 8 (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 mengenai Pengukuhan Putusan Panitia tidak mempunyai kekuatan untuk dipaksakan pada pihak yang mempunyai tanah sesuai dengan makna Pasal 1 (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 panitia pembebasan tanah melaksanakan tugasnya berdasarkan azas musyawarah dan mufakat. Dalam hal akan dilaksanakan, maka sesuai Keppres R.I. Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Pasal 21 (1) SK Gubernur KDH Tingkat

I, agar mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah, tetapi dalam perkara ini secara hukum tidak diterapkan. Putusan Majelis Hakim PK telah menyampingkan prinsip kehati-hatian dan prinsip penghormatan bekas pemegang hak atas tanah dan kurang memahami asas-asas perolehan hak atas tanah yang diatur dalam hukum tanah nasional.

Majelis Hakim PK sebenarnya telah memberlakukan surut Keppres Nomor 55 Tahun 1993 secara parsial, yakni mengenai ganti ruginya, yang merugikan para penggugat, sedangkan ketentuan lainnya tidak diberlakukan surut. Memberlakukan surut Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tidak bisa hanya satu atau dua pasal, tetapi harus secara keseluruhan. Dalam proses pembebasan tanah yang telah dilakukan Pemerintah Daerah Jawa Tengah adalah tidak sah jika Keppres Nomor 55 Tahun 1993 diberlakukan surut. Itu berarti tanah, bangunan, dan tanaman harus dikembalikan seperti semula lebih dahulu kepada para penggugat dan penduduk Kedung Ombo lainnya. Baru setelah itu dilakukan proses pembebasan tanah ulang, yaitu melalui musyawarah atau mekanisme pencabutan hak atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya dengan Keputusan Presiden sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Dalam kasus Kedung Ombo ini, bahwa pemerintah membuat perbandingan berdasarkan jumlah orang yang menerima ganti rugi; ada yang keberatan terhadap ganti rugi menunjuk kepada kelompok mayoritas sebagai alasan pembenaran. Padahal, mereka takut terhadap intimidasi kekuasaan sehingga pemerintah akan berkata bahwa manfaat ekonomis pembangunan waduk ini jauh lebih besar daripada pengorbanan warga Kedung Ombo. Ini dibenarkan apabila pemerintah tidak memutuskan sepihak besarnya ganti rugi yang sedemikian kecil, atas penderitaan masyarakat yang kehilangan tanah dan lahan garapan masyarakat.

Contoh kasus ini sangat tepat memaparkan fenomena ini ketika pemerintah memutuskan untuk membangun Waduk Kedung Ombo pada 1982, maka terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan konsinyasi pengadaan tanah. Dengan putusannya, akan terisi kekosongan hukum dan diberikan kejelasan mengenai ketentuan-ketentuan hukum yang belum jelas, tetapi kenyataannya harapan ini tidak terpenuhi. Bahkan, ada putusan-putusan pengadilan yang membuat apa yang sebenarnya sudah jelas menjadi tidak jelas sehingga dengan adanya putusan ini



Putusan Mahkamah Agung yang berubah-ubah telah meruntuhkan kewibawaan lembaga peradilan, kegagalan lembaga hukum untuk memberi mereka kompensasi yang menjamin tingkat kebahagiaan untuk tidak lebih rendah daripada keadaan sebelumnya. Walaupun dalam hal kebahagiaan antara perseorangan dan masyarakat harus didahulukan kebahagiaan masyarakat, di sini harus ada keseimbangan antara kepentingan individu/masyarakat dan kepentingan umum, yang tidak mengakibatkan keadaan ekonomi individu/masyarakat lebih rendah daripada keadaan sebelumnya.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ini dapat disimpulkan, kepentingan umum dalam daftar kegiatan diharapkan dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum karena mengurangi kebebasan untuk menafsirkan yang dapat berdampak merugikan para pemegang hak. Kepentingan individu mulai ditempatkan pada porsi yang sesungguhnya. Hal ini tampak pada pengaturan pengadaan tanah secara sukarela dengan menetapkan ganti kerugian berdasarkan nilai nyata. Kepentingan individu berimbang dengan kepentingan umum. Seiring dengan keputusan presiden ini, penghargaan terhadap hak asasi manusia telah dimasukkan dalam Pasal 28G dan Pasal 28H UUD 1945 pasca-amandemen, memberikan jaminan dan perlindungan individu.

Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ini sudah lebih baik daripada Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 karena keputusan presiden ini semata-mata untuk pelaksanaan pembangunan dan dimiliki pemerintah dengan tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Ganti kerugian diterapkan dengan cara musyawarah dengan dasar nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan NJOP. Dalam keputusan presiden ini tampak perlindungan masyarakat/pemegang hak. Namun, karena kegiatan tersebut kadang kala terdesak oleh usaha bisnis, hal itu dapat memengaruhi kebijakan yang akan diambil pemerintah sehingga kepentingan perseorangan akan terdesak oleh kepentingan umum.

#### Duduknya Perkara :

Sengketa kepemilikan tanah oleh beberapa pihak penggugat mempunyai tanah terletak di Kelurahan Pondok Kopi, Kecamatan Duren Sawit, Jakarta Timur dengan berstatus Sertifikat Hak Milik (SHM) seluas 2.403 m<sup>2</sup> telah termasuk dalam proyek KBT. Tergugat I membuat data inventaris tanah yang meliputi peta bidang serta perhitungan uang ganti rugi dan penggugat masuk dalam data inventaris tersebut, tanpa sepengetahuan penggugat, maka Turut Tergugat I mengajukan

Dalam tingkat banding di Pengadilan Tinggi Jakarta, menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur. Pada tingkat kasasi dari para pemohon kasasi Turut Tergugat III, Turut Tergugat II, maka permohonan kasasi yang diajukan oleh para pemohon kasasi ditolak, bahwa penggugat termohon kasasi terbukti adalah yang berhak atas objek sengketa dan penggugat/termohon berhak atas ganti rugi dan pihak tergugat tidak dapat membuktikan dalil-dalil bantahannya.

Sebagai perbandingan konsinyasi dengan musyawarah yang tidak seimbang di lokasi Pondok Kopi, yaitu Putusan Nomor 420/Pdt.G/2011/Jkt.Tim tanggal 31 Oktober 2012.<sup>12</sup>

|                          |   |  |
|--------------------------|---|--|
| Para Pihak               | : |  |
| Penggugat/<br>Pembanding | : | Imam Padhisan  |
| Tergugat I / Terbanding  | : | Pemerintah Republik Indonesia cq.<br>Presiden Republik Indonesia cq. Menteri<br>Negara Badan Usaha Milik negara cq.<br>Perum Perumnas diwakili oleh Direktur<br>Utama Perusahaan Umum Pembangunan<br>Perumahan Nasional (Perum Perumnas) |
| Tergugat II              | : | Pemerintah Republik Indonesia cq.<br>Presiden Republik Indonesia cq. Kepala<br>Badan Pertanahan Nasional Republik<br>Indonesia   |
| Turut Tergugat I         | : | Pemerintah Republik Indonesia cq.<br>Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia<br>cq. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta<br>cq. Gubernur DKI Jakarta diwakili oleh<br>Kepala Dinas Pekerjaan Umum Provinsi<br>DKI Jakarta                     |

---

<sup>12</sup> Hasil wawancara dengan korban pembebasan tanah (korban konsinyasi) KBT dengan penggugat (Imam Padhisan), Jakarta, tanggal 25 Maret 2012—3 Maret 2013.

Turut Tergugat II : Pemerintah Republik Indonesia cq. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia cq. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta cq. Gubernur DKI Jakarta cq. Pemerintah Kota Administrasi Jakarta diwakili oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah Kota Administrasi Jakarta Timur

Duduknya Perkara :

Penggugat memiliki tanah di Kelurahan Pondok Kopi seluas 708 meter secara *defacto* dikuasai penggugat tanah tersebut pada saat penggugat melakukan transaksi jual beli dengan bukti AJB menurut ahli waris tanah yang diperjualbelikan kepada penggugat tanah tersebut belum pernah dibebaskan kepada pihak lain termasuk Tergugat I. Dan menurut keterangan dari Kelurahan Pondok Kopi lahan tersebut telah beralih kepada penggugat. Penggugat berulang kali mengupayakan musyawarah dengan Tergugat I, tetapi Tergugat I tetap mengklaim seluruh tanah penggugat milik Tergugat I dan menyatakan uang ganti rugi konsinyasi 60% untuk Tergugat I dan 40% untuk Penggugat I dimana status tanah Tergugat I berstatus tanah HPL yang ternyata tanah tersebut di luar HPL sebagai milik Tergugat I. Tergugat II sebagai pihak yang memberikan hak berupa sertifikat HPL atas nama Tergugat I. Karena Turut Tergugat I tidak berhasil memfasilitasi penyelesaian secara musyawarah antara pihak Penggugat dan Tergugat I, maka Turut Tergugat II memerintahkan Turut Tergugat II untuk memproses penitipan uang ganti rugi tanah kepada Pengadilan Negeri Jakarta Timur, dengan mengajukan permohonan penitipan uang ganti rugi dikonsinyasi Rp1.097.258.400 (satu miliar sembilan puluh tujuh juta dua ratus lima puluh delapan ribu empat ratus rupiah).

Dalil Tergugat :

Tergugat I : Tanah seluas 708 meter telah bersertifikat HPL Nomor 1 Pondok Kopi atas nama Tergugat I yang diterbitkan Tergugat



II seharusnya Tergugat II ikut ditarik sebagai pihak dalam berperkara karena pihak yang memberikan hak berupa sertifikat HPL atas nama Tergugat I.

Tergugat II : Gugatan penggugat salah alamat (*error in persona*) karena pembayaran ganti rugi atas tanah yang terkena proyek KBT belum dapat dilaksanakan, maka pengguna anggaran Turut Tergugat II mengonsinyasikan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri Jakarta Timur Nomor 12/Con/2009/PN.Jkt.Tim jo. Nomor 413/Pdt.P/208/PN.Jkt.Tim tertanggal 15 Januari 2009.

Turut Tergugat II : Setelah diadakan penelitian atas nama aqua ternyata tanah tersebut dipermasalahkan pihak lain yang mengakui sebagai pemiliknya. Sesuai dengan inventarisasi turut Tergugat II Jakarta Timur tercatat atas nama Penggugat, tetapi dalam kenyataan diklaim Tergugat I, karena tidak ada kesepakatan dan tidak menimbulkan kerugian pihak-pihak lain, maka Turut Tergugat II menitipkan dan mengonsinyasikan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri Jakarta Timur.

Pertimbangan Hukum Hakim :

Alasan-alasan penggugat tidak tepat, tidak mempunyai kualifikasi dan tidak bersandar sebagai alasan-alasan akan kebenaran.

Putusan Hakim :

Menyatakan Tergugat I sebagai milik yang sah atas tanah seluas 708 meter persegi. Kemudian, penggugat/pembanding melakukan upaya banding di Pengadilan Tinggi DKI Jakarta yang memutuskan menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur. Selanjutnya, penggugat/pemohon melanjutkan kasasi di Mahkamah Agung.<sup>13</sup>

Kasasi MA Nomor 1959 K/PDT/2014

Memori Kasasi dari Pemohon Imam Padhisan–Penggugat, pada pokoknya sebagai berikut:

---

13 Hasil wawancara dengan Imam Padhisan, Jakarta, Manggarai 30 Maret 2015.

disebabkan pemilik tanah memiliki bukti-bukti hak atas tanah secara formil. Ini jelas dirasakan adil oleh Ny. Evelyn Roshinta Hutapea.

*Judex Facti* keliru dalam mengabulkan permohonan Tergugat I/ TerbandingI/Termohon Kasasi I untuk menerima uang Konsinyasi atas dasar Penetapan Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Timur tanggal 15 Januari 2009 Nomor 12/Cons/2009/PN.JktTim Jo. Nomor 413/Pdt 2008/ PN Jkt Tim merupakan pertimbangan hukum yang keliru karena

## **2. Konsinyasi dengan Cara Musyawarah Sepihak (Kasus Tol Cijago: 2014)**

Putusan Penetapan Pengadilan Negeri Depok Nomor 64/Pdt.P/2014/P. Depok tanggal 23 Juni 2014.

Para Pihak :  
Pemohon : Sugandhi (Ketua Tim Pengadaan Tanah Jalan Tol Cinere—Jagorawi berdasarkan Nomor 229/KPTS/M/2007  
Termohon :  
Termohon I : Jauw Po Tjo  
Termohon II : Nyak Umar  
Termohon III : Kelip bin Yahya

Duduknya Perkara :

Pemohon mengajukan permohonan penitipan ganti rugi tanah (konsinyasi) terhadap Termohon I, Termohon II, Termohon III dalam rangka pembangunan Tol Cijago, tetapi tanah yang berlokasi di Kelurahan Baktijaya Kecamatan Depok dengan luas tanah 4.929 m<sup>2</sup> dengan jumlah ganti rugi secara keseluruhan berjumlah Rp5.383.848.120 (lima miliar tiga ratus delapan puluh tiga juta delapan ratus empat puluh delapan ribu seratus dua puluh rupiah) berdasarkan data-data yang dimiliki pemohon, masih terdapat tanah yang belum dibebaskan disebabkan masih terjadinya persengketaan kepemilikan dan tidak ditemukannya pemilik dari bidang tanah yang akan dibebaskan tersebut. Atas kejadian tersebut pemohon belum dapat melakukan pembayaran ganti rugi kepada para termohon.

Dalil Para Termohon :

Menyerahkan bukti-bukti surat pernyataan sebagai ahli waris, surat pernyataan tidak bersengketa sertifikat hak milik dan sebagainya.

**Pertimbangan Hukum Hakim :**

Berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (1) huruf C Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, bahwa panitia pengadaan tanah Kabupaten/Kota memerintahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam hal "masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak" serta Pasal 1404, Pasal 1405, dan Pasal 1406 KUHPerdara penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penitipan. Dan, pemohon belum dapat melakukan pembayaran ganti rugi kepada warga pemilik tanah yang berhak yang diklaim Termohon I, Termohon II, Termohon III karena belum adanya kesepakatan bersama objek tanah tersebut masih merupakan objek sengketa dalam perkara perdata.

**Putusan/Penetapan Hakim :**

1. Mengabulkan permohonan pemohon
2. Memberikan izin kepada pemohon untuk melakukan pembayaran penitipan uang konsinyasi
3. Menyatakan sah dan berharga pembayaran/penitipan uang konsinyasi tersebut

**Analisis (Kasus Tol Cijago: 2014)**

Dalam kasus Tol Cijago pada pertimbangan hakim dan penetapan hukum tidak tepat. Ini dapat dinyatakan dalam Pasal 43 ayat (1) Peraturan Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 2007 yang menyatakan tidak diketahui keberadaannya; b. tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi obyek perkara di pengadilan dan belum memperoleh

putusan pengadilan. Makna pasal ini menyatakan ganti rugi dapat dikonsinyasi dengan kategori sebagaimana yang diatur dalam Pasal 48 ayat (1). Dengan demikian, jumlah ganti kerugian yang dikonsinyasi ditetapkan secara sepihak oleh panitia pengadaan tanah.

Tentunya, hal ini merupakan pengingkaran unsur esensial dalam mekanisme musyawarah yang mengharuskan adanya kesepakatan secara bulat. Konsinyasi yang diatur dalam Peraturan Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 2007 dapat dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan atas Tanah serta benda-benda di atasnya. Pemilik tanah mempunyai hak penuh atas aset yang dimiliki sampai ada keputusan presiden atas pencabutan hak atas tanah. Konsinyasi yang dilakukan oleh TPT, maka Bupati atau Walikota tidak mempunyai dasar hukum yang kuat untuk mengeluarkan surat perintah pelaksanaan pekerjaan konstruksi Tol Cijago.

Posisi pemerintah atau TPT sangat lemah apabila pemilik tanah mengajukan keberatannya ke pengadilan negeri setempat. Salah satu kunci yang penting dalam rangka upaya perolehan tanah adalah musyawarah mufakat sehingga dengan musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan penghormatan terhadap pemilik tanah yang tanahnya dibebaskan untuk kepentingan pembangunan Tol Cijago.

Konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan Tol Cijago menurut penulis keliru diterapkan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Ini karena pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah yang termasuk dalam hukum administrasi. Dengan adanya musyawarah, menunjukkan penghormatan terhadap hak-hak individu atas tanah. Oleh sebab itu, hakim dalam memeriksa dan meneliti serta memutuskan yang diajukan untuk permohonan konsinyasi dalam penetapan seharusnya memeriksa dan meneliti secara kasuistis dengan menyelesaikan terlebih dahulu kasus sengketa tanah mengenai kepemilikan tanah tersebut.

Oleh karena belum adanya kesepakatan penyelesaian tentang kepemilikan di antara para pihak bersama objek tanah. Hakim



seharusnya juga memperhatikan bukti-bukti (surat-surat para termohon korban konsinyasi) sebagai kebenaran materil yang memperkuat bukti kepemilikan yang harus diperhatikan, bukan saja bukti-bukti formal hak atas tanah para pemohon.

Pada dasarnya para termohon tidak keberatan tanahnya diambil untuk pembangunan Tol Cijago, tetapi tidak dengan tiba-tiba dikonsinyasikan sehingga membuat warga pemilik tanah yang dilepaskan tanahnya dirugikan. Untuk itu, musyawarah dilakukan apabila para pihak yang bersengketa bersedia untuk saling terbuka dan berdialog sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 Pasal 1 angka 8.<sup>15</sup> Ini dibutuhkan keterampilan dari pendamping bagi para korban tindakan konsinyasi yang mempunyai kemampuan dalam hukum beracara dan mengetahui serta mengerti jalur-jalur yang harus ditempuh untuk memperhatikan hak dan mendapatkan ganti rugi yang adil.

Dalam buku ini, kasus-kasus secara empiris sesudah Reformasi mempergunakan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. 65 Tahun 2006 sekalipun secara normatif Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sudah berlaku tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Hakim harus mengerti asas perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum yang melindungi pemegang hak atas tanah. Untuk memperoleh tanah yang diperlukan, tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apa pun dan oleh pihak siapa pun kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaannya atau menerima imbalan yang tidak disetujui termasuk penggunaan lembaga penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi di pengadilan negeri. Demikian pula, bentuk

---

15 Proses komunikasi dialog atau musyawarah antara pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Ini sejalan dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada yang berhak. (PP Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum)



dan imbalan ganti kerugian jika tanah diperlukan untuk keperluan umum bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik di bidang sosial maupun tingkat ekonominya. Oleh sebab itu, diperlukan Pengadilan *Ad Hoc* Pertanahan sesuai Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman), bahwa Hakim *Ad Hoc* adalah "hakim yang bersifat sementara yang memiliki keahlian dan pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang pengangkatannya diatur dalam undang-undang."

Hakim *Ad Hoc* sendiri diangkat pada pengadilan khusus, yang merupakan pengadilan dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, baik dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer maupun peradilan tata usaha negara. Misalnya, Hakim *Ad Hoc* pada Pengadilan Pertanahan, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Perikanan, atau Pengadilan Niaga.

Perbedaan Hakim *Ad Hoc* dengan hakim umumnya, terutama dalam hal masa tugasnya yang sementara/dibatasi untuk waktu tertentu, di samping harus memiliki keahlian dan pengalaman tertentu di bidangnya. Pengadilan khusus yang menjadi tempat pelaksanaan tugas Hakim *Ad Hoc* sendiri tidak selalu bersifat *Ad Hoc* (sementara). Sebagian besar adalah pengadilan khusus yang bersifat tetap.

Pengadilan khusus yang bersifat *Ad Hoc*, misalnya Pengadilan *Ad Hoc* yang dibentuk untuk menyelesaikan perkara pelanggaran berat, sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan. Dengan kata lain, Pengadilan *Ad Hoc* Pertanahan dibentuk untuk menyelesaikan sengketa dan konflik kepemilikan tanah dan penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sehingga didapatkan perlindungan hukum dan keadilan kepada para pemegang hak atas tanah yang tanahnya dibebaskan atau dilepaskan untuk pembangunan demi kepentingan umum.

### **BAB III**

## **ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN DALAM KONSINYASI TANAH DI ERA SEBELUM DAN SESUDAH REFORMASI**

**B**erdasarkan pembahasan bab sebelumnya, pada era sebelum dan sesudah era Reformasi pengaturan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara peraturan-peraturan sebelum dan sesudah era Reformasi, dapat dibuat ringkasan atau rangkumannya menjadi 2 (dua) tabel.

Tabel 3.1. adalah tabel yang menggambarkan dua kasus pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terjadi pada era sebelum Reformasi. Dua kasus ini, yaitu kasus Gubuk 1 Miliar dan kasus Kedung Ombo.

Sementara Tabel 3.2. adalah tabel yang menggambarkan dua kasus konsinyasi pengadaan tanah yang terjadi pada era sesudah Reformasi. Dua kasus ini, yaitu kasus Kanal Banjir Timur dan kasus Tol Cijago.

Berikut kedua tabel yang dimaksud.

**Tabel 3.1. Sebelum Era Reformasi**

| No | Keterangan           | Putusan   | Argumentasi  |
|----|----------------------|---|--|
| 1  | Kasus Gubuk 1 Miliar | Putusan pengadilan mengabulkan permohonan konsinyasi tidak diletakkan musyawarah secara maksimal, dilakukan intimidasi, tidak ada keadilan. Bentuk pemaksaan, perlakuan secara sepihak oleh instansi pemerintah | Hal ini disebabkan terjadinya kerugian. Kalau tidak ada kesepakatan dalam pemberian ganti kerugian, maka perlu dibentuk tim khusus penyelesaian sengketa terlebih dahulu. Jika terjadi sengketa, langsung dikonsinyasikan ke pengadilan dan konsinyasi tidak memberikan keadilan.  |
| 2  | Kasus Kedung Ombo    | Ganti rugi tidak ditetapkan melalui musyawarah, intimidasi, tidak ada keadilan. Bentuk pemaksaan, perlakuan secara sepihak oleh instansi pemerintah   | Menyatakan bahwa dimana para penggugat (pemilik tanah) menolak pembayaran, kedua belah pihak berhak mengajukan jawab-menjawab, karena perbuatan tersebut tidak bersifat sepihak. Namun, para penggugat tidak mempunyai kesempatan membela diri karena sebelum selesai musyawarah dan mufakat, tanah yang bersangkutan ditenggelamkan. Karena itu, fatwa ketua Mahkamah Agung penerapannya menyalahi undang-undang, maka secara hukum tidak ada/belum ada konsinyasi. |

**Tabel 3.2. Sesudah Era Reformasi**

| No | Keterangan                     | Putusan   | Argumentasi   |
|----|--------------------------------|---|---|
| 1  | Kasus Kanal Banjir Timur (KBT) | Pemilik tanah diketahui keberadaannya, musyawarah tidak dilakukan secara maksimal di antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah, tidak mencerminkan keseimbangan, tidak memperhatikan prinsip kehati-hatian dan prinsip penghormatan hak terhadap bekas pemegang hak atas tanah | Diberikan kepada pemilik tanah adalah pemilik yang administrasinya lengkap. Sementara, mereka yang telah mendiami tanah tersebut berpuluh-puluh tahun hanya diberikan uang santunan. Akan tetapi, bekas pemegang tanah tersebut mempunyai hak penguasaan tanah yang disebut Hak Keperdataan yang tidak dengan sendirinya hapus, peranan hakim dalam memeriksa perkara harus memperhatikan secara kasustis sehingga bukan saja dititipkan pada pengadilan. |
| 2  | Kasus Tol Cijago               | Pemilik tanah diketahui keberadaannya, musyawarah tidak dilakukan secara maksimal, tidak mencerminkan keseimbangan, tidak memperhatikan prinsip kehati-hatian dan prinsip penghormatan hak terhadap bekas pemegang hak atas tanah   | Belum adanya kesepakatan penyelesaian tentang kepemilikan diantara para pihak, kenyataannya pemegang hak atas tanah diketahui keberadaan dan domisilinya hanya saja tidak diselesaikan secara tuntas prinsip musyawarah yang seharusnya dilakukan diantara kedua belah pihak baik yang membutuhkan tanah maupun yang melepaskan tanahnya  |

Berdasarkan tabel tadi dapat disimpulkan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum bahwa pengadilan diberdayakan sebagai lembaga untuk menipkan ganti rugi dan bukan lembaga yang dapat menyelesaikan ganti rugi. Hakim kurang mencari penyelesaian penentuan ganti rugi dan kurang memahami asas-asas perolehan hak atas tanah yang melindungi dan memberikan penghormatan kepada bekas hak pemegang atas tanah dan kurangnya mempertimbangkan prinsip kehati-hatian dalam pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen para pihak.

Makna konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami pergeseran yang semula termasuk dalam rangka hukum perdata keliru diterapkan dalam pengadaan tanah yang merupakan perbuatan pemerintah atau pemerintah daerah yang masuk dalam ranah hukum administrasi. Pergeseran ini terjadi karena untuk mempercepat pembangunan infrastruktur yang terhambat.

Sebelum era Reformasi penggunaan lembaga konsinyasi dalam putusan pengadilan untuk kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak mencerminkan keadilan dan tidak melindungi hak-hak warga negara ini menandakan tidak ada penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak individu dan masyarakat atas tanah yang dilepaskan dan dibebaskan untuk kepentingan umum, terlihat pada kasus Gubuk 1 Miliar dan Kasus Kedung Ombo. Asas musyawarah tidak dilakukan secara maksimal, malah dengan intimidasi sehingga tidak ada keadilan, keseimbangan, dan kepentingan rakyat.

Dalam implementasinya rakyat diminta pengorbanannya untuk dilepaskan atau dibebaskan tanahnya untuk kepentingan umum. Akan tetapi, tidak dapat dibenarkan pengorbanan itu mengakibatkan timbulnya kerugian, baik secara materiil maupun imateriil dan tidak adanya penghormatan terhadap hak-hak atas tanah rakyat. Dengan demikian, asasnya tetap musyawarah karena musyawarah ini memberi makna penghormatan terhadap hak-hak individual atas tanah. Berdasarkan konsepsi hukum tanah adat yang bertitik tolak dari keseimbangan



antara kepentingan bersama dan kepentingan perseorangan dapatlah dikatakan bahwa harus ada keseimbangan antara kepentingan bersama dan kepentingan perseorangan.

Beberapa yang penting adalah adanya prinsip kesepakatan dan musyawarah dalam putusan pengadilan mencerminkan keadilan sebagaimana yang dikemukakan oleh John Rawls (*Equal opportunity principle, Equal liberty of principle, Differences principle*) bahwa keadilan harus membuat prinsip kebebasan yang sama, prinsip perbedaan, dan prinsip keadilan. Prinsip ini ternyata tidak pernah didapati oleh setiap individu atau masyarakat yang melepaskan tanahnya demi kepentingan umum bahwa tiap-tiap orang menerima hak yang sama atas keseluruhan sistem yang paling kebebasannya serupa bagi semua orang. Dengan *equal opportunity principle* yang dikehendaki John Rawls, tiap-tiap orang menerima hak yang sama atas keseluruhan sistem yang paling luas dari kebebasan-kebebasan dasar yang sama sesuai dengan sistem kebebasan sebagaimana kebebasan serupa bagi semua orang. Ini sesuai dengan konstitusi yang diatur dalam UUD 1945 bahwa hakikat negara memberikan jaminan keadilan, keseimbangan, perlindungan bagi individu atau masyarakat atas hak-hak tanah yang dilepaskan atau dibebaskan tanahnya untuk kepentingan umum.

Dari sudut pandang teori John Rawls, maka keputusan presiden ini sesuai dengan konsepsi Rawls, yakni memberikan kesebandingan, keadilan, dan keselarasan kepada sebagian besar masyarakat. Namun, keputusan presiden ini pada hakikatnya hanya merupakan instruksi bagi pejabat pelaksana dan tidak ada dasar hukumnya untuk diperlakukan juga bagi umum, maka sebaiknya dituangkan dalam undang-undang, yang memberikan perlindungan kepada hak-hak warga negara.

*Differences principle* menunjukkan berbagai ketimpangan dalam pendapatan dan kesejahteraan yang didasarkan pada sosial ekonomi tidak memiliki landasan moral. Cara yang tepat dan mengatur struktur dasar masyarakat sehingga hal-hal yang bersifat kebetulan tersebut bekerja demi kebaikan mereka yang paling kurang beruntung mempunyai

makna ganti rugi yang dititipkan di pengadilan. Ganti rugi uang yang dititipkan di pengadilan sebagai upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan umum dapat disebut adil apabila hal tersebut tidak membuat seseorang yang miskin menjadi lebih kaya, sebaliknya, menjadi lebih miskin dari keadaan semula.

Keuntungan ekonomis dari pembangunan tidak relevan untuk dikaitkan dengan penderitaan rakyat yang kehilangan tanah, dan lahan garapan mereka, bentuk kompensasi rugi yang sedemikian kecil juga tidak dapat dibenarkan menurut John Rawls dengan kebijakannya, kebenaran dan keadilan. Dengan berdasarkan pada asas-asas perolehan tanah, ganti kerugian disebut layak dan adil apabila keadaan sosial dan ekonomi bekas pemegang hak atas tanah dan bangunan atau tanaman yang ada di atasnya sejak dilepaskan haknya tidak menjadi mundur, bahkan juga mungkin lebih baik.

Sebelum era Reformasi, pembebasan tanah tidak dilakukan musyawarah secara maksimal, tetapi dilakukan dengan intimidasi. Sebab, pada dasarnya pemilik tanah sebagai pihak yang dibebankan menginginkan kelangsungan kehidupannya dari hasil penggantian pembebasan atau pelepasan tanahnya. Kepentingan yang seimbang inilah yang harus menjadi dasar pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memberi keadilan kepada masyarakat. Bahwa kepentingan masyarakat harus mendapat tempat dalam aturan yang adil bagi masyarakat. Pemerintah harus mempunyai prinsip-prinsip etika yang menjadi dasar sungguh-sungguh bagi masyarakat yang adil sebagaimana dikehendaki oleh John Rawls.

Sesudah era Reformasi, penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan cara musyawarah tidak maksimal dan bersifat sepihak karena memaksa dan putusan tidak memberikan keadilan dan manfaat bagi masyarakat dan tidak ada penghormatan kepada pemegang hak atas tanah. Penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terdapat dalam berbagai periodisasi merupakan kesalahan



penguasa yang dilakukan melalui ketentuan-ketentuan dan perundang-undangan yang ada.

Penitipan uang ganti kerugian kepada pengadilan negeri berdasarkan dua alasan, yakni kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dipindahkan secara teknis tata ruang ke lokasi lain, dan jika musyawarah telah berjalan selama 90 hari kalender, tetapi tidak dicapai kata sepakat. Keppres tidak memuat ketentuan serupa itu. Perpres ini telah keliru menerapkan konsep penitipan uang ganti kerugian kepada pengadilan yang dianalogikan dengan konsep penitipan yang terkait utang-piutang dalam Pasal 1404 KUHPerdara. Jika belum ada kata sepakat, tetapi ganti kerugian ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah dan dititipkan di pengadilan, dapat dikatakan, selain keliru, hal itu juga merupakan pemaksaan kehendak oleh satu pihak dan mengabaikan prinsip kesetaraan antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah.

Pembatasan jangka waktu musyawarah 90 hari kalender mengesankan, perpres lebih mementingkan segi formalitas/prosedural ketimbang esensi musyawarah. Perlu diingat, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 telah memberikan jalan keluar apabila segala upaya untuk mencapai kesepakatan mengalami kegagalan, yakni membuka kemungkinan untuk mengawali proses pencabutan hak atas tanah yang ditempuh sebagai upaya terakhir. Selangkah lebih maju dibandingkan dengan keppres, perpres memuat ketentuan tentang lembaga/tim penilai harga tanah, yang berfungsi menetapkan besarnya ganti kerugian atas tanah sebagai bahan bagi P2T untuk mengawali musyawarah.

Menurut Rawls, bahwa orang-orang harus kembali kepada posisi asli (*original position*) mereka untuk menemukan prinsip-prinsip keadilan yang benar, posisi asli keadaan dimana manusia berhadapan dengan manusia lain sebagai manusia. Dalam mengambil posisi ini diabstraksikan dari aspek-aspek partikular hidup, tetapi manusia tinggal dalam posisi yang rasional sebagai manusia. Ini karena memang pilihan prinsip-prinsip keadilan harus bersifat rasional pula.

Pandangan Rawls mungkin tidak cocok untuk menggambarkan keadilan yang seharusnya diterima oleh masyarakat yang terkena penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sayangnya, keadilan yang disebutkan oleh Rawls juga tampaknya sangat sulit diterima masyarakat yang terkena dampak penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan demikian, walaupun pengaturan dan ketentuan dalam penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berubah-ubah, sistemnya selalu sama. Jika kesepakatan melalui musyawarah tidak tercapai dengan pemegang atas tanah, maka pengaturannya adalah "pengadaan tanah", tetapi jika segala cara melalui musyawarah menemui kegagalan, jalan keluarnya adalah "pencabutan hak atas tanah".

Pemutusan mengenai ganti kerugian atau kompensasi yang layak, baik dalam bentuk fisik maupun nonfisik, harus melalui proses hukum yang tersedia dan dilaksanakan dengan adil. Demikian pula dalam undang-undang pengadaan tanah tidak dijumpai pasal tentang sanksi.

Undang-undang memberikan bobot kepastian hukum "lebih" kepada pihak yang memerlukan tanah melalui pengetatan jangka waktu, tetapi tidak memuat ketentuan sanksi. Pertanyaannya, bagaimana apabila terjadi (1) keterlambatan pembayaran ganti kerugian, penggunaan tanah tidak sesuai dengan perencanaan asal; dan (2) sebagai bukti pembayaran ganti rugi konsinyasi kepada warga korban, bukti potongannya sangat besar.

Satjipto Rahardjo berpendapat hukum seharusnya bernilai prokeadilan dan hakim yang prorakyat.<sup>1</sup> Penulis sependapat dengan Satjipto Rahardjo bahwa dengan dedikasi para pelaku hukum mendapatkan tempat yang utama untuk melakukan pemulihan bagi mereka yang mencari keadilan atas pembebasan dan pelepasan tanah untuk kepentingan umum. Para pelaku hukum harus mengedepankan

---

1 Gagasan tersebut pertama kali dilontarkan pada 2002 lewat artikel berjudul "Indonesia Butuh Penegakan Hukum Progresif", Kompas, 15 Juni 2002.



kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Mereka harus memiliki empati dan kepedulian pada penderitaan rakyat yang tanahnya dibebaskan dan dilepaskan untuk kepentingan umum. Kepentingan rakyat dengan kesejahteraan dan kebahagiaannya harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum sebagaimana telah diamanatkan juga dalam Pasal 33 UUD 1945, yang mencerminkan keadilan bagi seluruh masyarakat.

Ada juga hal-hal baru yang sebelumnya tidak diatur, yaitu adanya keterlibatan pengadilan dalam memutuskan sengketa ganti kerugian dari hasil musyawarah pemilik tanah dengan pihak yang akan menguasai tanah. Harapannya, lebih memberikan perlindungan hak pemilik tanah untuk memperoleh ganti kerugian yang adil dan menghindari kesewenang-wenangan.

Mengingat saat ini undang-undang pengadaan tanah sudah berlaku, tetapi dengan perkembangan dan dinamika yang demokratis dan sehat, diharapkan sebagai bentuk undang-undang pada saatnya nanti akan mampu menjamin keseimbangan dan keserasian antara keperluan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dan perlindungan hak pemilik tanah. Tujuan pragmatis lain yang penting adalah berlakunya undang-undang tersebut nantinya mampu memberikan akselerasi, percepatan pembangunan infrastruktur, dan kemakmuran rakyat sebagai tujuan penguasaan dan pemilikan tanah sebagaimana diamanatkan UUPA.

Dengan penggunaan lembaga konsinyasi, jelaslah bertentangan dengan falsafah komunalistik religius sebagai dasar dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terhadap pengakuan hak-hak individu atas tanah. Negara harus melindungi hak-hak warga negaranya yang terkena pelepasan pembebasan hak atas tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Perolehan tanah harus dilakukan dengan asas musyawarah. Ini karena dengan musyawarah memberikan makna terhadap penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak individu atas tanah

yang bertitik tolak dari keseimbangan antara kepentingan bersama dan kepentingan perseorangan. Kepentingan yang seimbang inilah yang harus menjadi dasar dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memberi keadilan bagi rakyat yang melepaskan tanahnya untuk kepentingan pembangunan.

Putusan penerapan pengadilan pada kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikualifikasikan sebagai konsinyasi yang bersifat sepihak karena memaksa dan putusan tidak memberikan keadilan dan manfaat bagi masyarakat dan tidak ada penghormatan kepada pemegang hak atas tanah. Yang harus diperhatikan hakim dalam putusan pengadilan, yaitu prosedur atau tata cara dalam penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan mempertimbangkan prinsip kehati-hatian yang patut diperhatikan dan merupakan bagian dari hak rakyat yang tanah diambil dengan cara dibebaskan untuk kepentingan umum. Dengan prinsip kehati-hatian, digunakan saat dilakukan pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen para pihak pada kasus konsinyasi untuk kepentingan umum. Demikian juga prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki warga merupakan bagian dari hak asasi warga negara. Oleh karena itu, hak warga negara atas tanah tidak dengan sedemikian rupa diambil kepentingan umum tanpa mengindahkan aturan hukum yang ada agar kepentingan warga terlindungi.

Aspek keadilan dalam konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, instrumen-instrumen hukum yang mengatur tentang pengadaan tanah sebagaimana dikemukakan di muka ternyata berdampak terhadap proses pengadaan tanah, bahwa konsinyasi dilaksanakan, tetapi semata-mata hanya untuk kepentingan pihak yang memerlukan tanah. Lembaga konsinyasi dimungkinkan dapat diterapkan untuk menyelesaikan ketidaksepakatan mengenai masalah ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Selain itu, dengan mempercepat dan mempermudah untuk melakukan pembangunan bagi kepentingan umum.



Sesungguhnya, tidak dimungkinkan penitipan uang ganti rugi di pengadilan negeri setempat jika pemegang hak atas tanah tidak menerima uang ganti rugi karena alasan-alasan tertentu. Disamping itu, terkait lembaga konsinyasi, terlihat adanya pemaksaan kehendak oleh panitia pengadaan tanah dan mengabaikan prinsip kesetaraan antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah. Oleh karena itu, cara pelaksanaan konsinyasi sebaiknya diadakan kasuistis sehingga tidak hanya dititipkan di pengadilan.

Konsinyasi dapat juga dipakai oleh pemerintah atau swasta. Pemberian ganti kerugian atau kompensasi, baik dalam bentuk fisik maupun nonfisik, yang layak harus melalui proses hukum yang tersedia dan dilaksanakan dengan adil.

Penggunaan cara konsinyasi dalam pembebasan hak, pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan pemerintah, jelas sangat merugikan pemegang hak atas tanah. Pemegang hak atas tanah tidak mempunyai pilihan lain kecuali harus menerima besarnya ganti kerugian yang telah dititipkan kepada pengadilan negeri tersebut karena tidak sesuai dengan asas-asas perolehan hak atas tanah, asas-asas tersebut adalah musyawarah mufakat. Sistem konsinyasi tidak bisa digunakan untuk mempercepat pembangunan. Bertentangan dengan undang-undang tentang pencabutan atas tanah.

Kepentingan individu terhadap hak atas tanah harus mendapat tempat dalam aturan adil masyarakat, tetapi kepentingan ini tidak dapat menjadi prinsip yang terakhir. Hanya dengan prinsip etika dapat menjadi dasar yang sungguh bagi suatu masyarakat yang adil dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Salah satu kelemahan dalam regulasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia, yaitu tidak memperhitungkan kerugian yang bersifat nonfisik yang dialami oleh pemegang hak atas tanah. Secara normatif, pengaturan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam putusan pengadilan pada kasus

penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada dasarnya tidak memperhatikan unsur-unsur sebagaimana prinsip-prinsip hukum konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Secara substansi mengatur hak dan negara dan juga hak-hak dari individu.

Hal yang sangat mendasar dalam penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah substansi atau ketentuan materialnya harus memperhatikan prinsip kehati-hatian dan prinsip penghormatan. Prinsip kehati-hatian patut diperhatikan dan ini merupakan bagian dari hak rakyat yang tanahnya diambil dengan cara dibebaskan atau dilepaskan untuk kepentingan umum setidaknya digunakan untuk memeriksa dokumen-dokumen para pihak dengan mengedepankan prinsip kehati-hatian.

Pengadilan di dalam memutuskan perkara pada kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak memeriksa asal saja. Secara moral pengadilan juga tidak keliru dalam menafsirkan lembaga konsinyasi sehingga dalam memutuskan perkara harus mempertanggungjawabkan putusan yang ternyata tidak menciptakan keadilan.

Selanjutnya, prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah harus memperhatikan dengan cara dilakukan penghormatan berdasarkan cara yang ditempuh melalui musyawarah langsung dengan pemegang hak atas tanah. Dengan begitu, ada kepastian hukum dalam penegakan hukum hal ini memberikan kemanfaatan dan keadilan bagi para pihak.

Dengan adanya pengadaan tanah yang dilakukan untuk kepentingan umum, harus menjunjung tinggi dan menghormati hak-hak masyarakat yang dibebaskan atau dilepaskan tanahnya untuk kepentingan umum ini merupakan bagian dari hak asasi masyarakat sebagai warga negara yang harus dilindungi oleh negara dan dilaksanakan melalui proses hukum yang tersedia dan dilaksanakan dengan adil.



Praktik pelaksanaan penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum belum dapat memberikan keadilan kepada pihak yang mempunyai tanah untuk dilepaskan untuk pembangunan kepentingan umum. Praktik pelaksanaan penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum justru menimbulkan ketidakadilan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah atau pemerintah untuk mempercepat pembangunan sehingga memengaruhi tingkat degradasi sosial ekonomi masyarakat. Untuk memahami terjadinya ketidakadilan dimaksud, maka dengan digunakannya teori John Rawls yang dipakai sebagai pisau analisis untuk mengevaluasi konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Refleksi mengenai penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pengaturan yang melindungi kepentingan pemegang hak atas tanah bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus berorientasi kepada kepentingan rakyat banyak. Bagaimana usaha mereka agar tidak “digelisahkan” karena adanya penggusuran meskipun mereka sudah mempunyai bukti-bukti sah atas tanahnya. Kegelisahan masyarakat, terutama atas ganti kerugian karena mereka tidak diikutsertakan sebagai anggota panitia pengadaan tanah. Mereka hanya menjadi objek.

Pada tatanan ini jelas terlihat bahwa hukum yang mengatur pengadaan tanah mengabaikan rasa keadilan. Menandai fenomena tersebut, dari segi ilmu hukum dapat dikatakan bahwa tuntunan sosial memiliki muatan keadilan. Padahal, hukum masyarakat merupakan satu instrumen keadilan. Keputusan-keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan terhadap suara hati. Suara hati adalah kesadaran akan kewajiban kita dalam situasi konkret, dan hati nurani adalah sebagai fenomena moral.

Kaidah hukum berisi kenyataan normatif apa yang seyogianya dilakukan, *das solen*, dan bukan berisi kenyataan alamiah atau peristiwa konkret, *dassein*. Kalau nyata-nyata telah terjadi seseorang

mencuri, atau seseorang membeli sesuatu dengan tidak membayar, barulah terjadi kenyataan ilmiah, barulah terjadi peristiwa konkret, *dassein*. Kemudian, juga dikatakan bahwa pembangunan hukum bukan pembaruan saja dalam pengertian ini adalah penyerasian pasangan-pasangan nilai untuk menanggulangi apa yang tidak ada, apa yang rusak, apa yang salah, apa yang kurang, apa yang macet, dan apa yang mundur atau merosot.

Adapun *law enforcement* hendaknya diartikan sebagai penanggulangan hal-hal tersebut berdasarkan suatu sistem jalinan nilai meningkatkan (*law as tool of social engineering*) kedamaian pergaulan hidup manusia, maka diperlukan upaya perubahan yang segera ke arah perbaikan dan penyempurnaan.

Berkiblat pada pandangan Aristoteles sebagai panutan John Rawls yang mengatakan keadilan korektif yang berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah atau keadilan yang sifatnya pembenahan atau perbaikan (*corrective or remedial justice*) mengoreksi setiap ketidakseimbangan dalam komunikasi dengan pemulihan kesamaan dalam hal apa pun yang ada sebelum kekeliruan berlangsung. Pengaturan konsinyasi yang diatur mulai Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, Keppres Nomor 15 Tahun 1993, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 khususnya mengatur penerapan konsinyasi telah mengingkari hakikat negara hukum sebagaimana yang telah disepakati dan termaktub dalam UUD 1945.

Mengingat perkembangan dan dinamika yang demokratis, format hukum yang tepat dalam pengaturan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus menjamin keseimbangan dan keserasian sebagaimana yang dikemukakan oleh John Rawls antara keperluan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan perlindungan hak pemilik tanah. Tujuan pragmatis tersebut nantinya mampu memberikan akselerasi, percepatan pembangunan infrastruktur, dan yang terpenting kemakmuran rakyat sebagai tujuan



penguasaan dan kepemilikan tanah sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Pokok Agraria. Dengan merevisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan membuat lembaga pencabutan hak sebagai upaya terakhir dalam pengambilan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum.

Dengan menggunakan perspektif John Rawls tentang keadilan dapat disimpulkan bahwa penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak pernah mencerminkan prinsip kehati-hatian dan penghormatan terhadap pemegang hak atas tanah. Negara membangun dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik dalam penerapan dan penyelesaian konsinyasi ternyata merugikan rakyat yang seharusnya didapati secara adil, bermanfaat, dan mempunyai kepastian hukum.

Tindakan konsinyasi merupakan tindakan yang sewenang-wenang yang merugikan bekas pemegang hak atas tanah. Penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada penerapannya tidak dilakukan dengan benar, tidak adil, serta tidak ada keseimbangan antara pengorbanan yang diminta dari rakyat untuk melepaskan penguasaan tanahnya kepada negara untuk pembangunan kepentingan umum tidak dapat dibenarkan. Akhirnya, pengorbanan itu tidak melalui proses yang tidak tersedia sesuai dengan asas-asas perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang seharusnya dilaksanakan melalui proses yang adil. Tidak adanya keseimbangan di antara kepentingan perseorangan, kepentingan bersama, dan kepentingan negara karena dengan keseimbangan ini memberikan keadilan kepada masyarakat dengan tidak mencerminkan keadilan, keseimbangan, dan tidak melindungi hak-hak rakyat yang dilepaskan dan dibebaskan untuk kepentingan umum.

Perlindungan hukum terhadap hak individu dan warga masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak ada keadilan, perlindungan, dan penghormatan kepada hak individu dan masyarakat ini disebabkan oleh pendelegasian kewenangan hak menguasai negara

atas tanah lebih memberikan kesan kewenangan yang sangat luas sehingga dengan merujuk pada kerangka filosofis tanah yang berpihak kepada rakyat terabaikan. Oleh karena itu, harus dikembalikan pada pengelolaan tanah dari nilai filosofi dan politik hukum yang mendasar dengan tidak menggeser watak populisme UUPA dengan keharusan membangun kemakmuran rakyat secara pemerataan, maka di sinilah letak prinsip keadilan dan prinsip kemakmuran rakyat.

Temuan penulis tentang konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum kurang mencerminkan keadilan dan kurang melindungi hak warga negara. Musyawarah tidak dilaksanakan secara maksimal, tidak ada penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak yang tanahnya dibebaskan dan dilepaskan untuk kepentingan umum. Makna konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami pergeseran yang semula bersifat privat (utang piutang, debitur kreditur) bergeser bersifat publik ini dilakukan untuk mempercepat infrastruktur pembangunan agar tidak terhambat.

Penggunaan lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada kenyataannya tidak mengedepankan prinsip kehati-hatian dan prinsip penghormatan hak bekas pemegang hak atas tanah. Dengan demikian, hukum yang seharusnya menunjang pembangunan negara untuk kepentingan umum rakyat dirugikan akibat tindakan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang kurang mencerminkan rasa keadilan, keseimbangan, dan kemanfaatan.

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan tadi, maka dapat disimpulkan jawaban sebagai berikut.

1. Penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat disimpulkan sebagai berikut.



- a. Dalam penerapannya bahwa masalah yang terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum selalu terjadi. Di dalam mengimplementasikannya, salah satunya, adalah ketidaksabaran panitia pembebasan tanah untuk melaksanakan musyawarah dengan pihak-pihak yang memerlukan tanah dan yang membebaskan tanah. Disamping itu, dalam pengadaan tanah sering dilakukan dengan intimidasi disertai pemanggilan-pemanggilan yang tidak wajar. Dilihat dari berbagai periodisasi, konsinyasi banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan dan yang dapat dianggap sebagai pelanggaran hak asasi seseorang. Oleh karena itu, peraturan-peraturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu diuji materi kembali (*judicial review*).

Penggunaan cara konsinyasi dalam pembebasan hak, pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan pemerintah, jelas sangat merugikan pemegang hak atas tanah. Pemegang hak atas tanah tidak mempunyai pilihan lain kecuali harus menerima besarnya ganti kerugian yang telah dititipkan kepada pengadilan negeri tersebut karena tidak sesuai dengan asas-asas perolehan hak atas tanah. Asas-asas tersebut adalah musyawarah mufakat.

Sistem konsinyasi tidak bisa digunakan untuk mempercepat pembangunan. Hal ini dapat dikatakan bertentangan dengan undang-undang tentang pencabutan atas tanah. Salah satu kelemahan regulasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia, yaitu tidak memperhitungkan kerugian yang bersifat nonfisik yang dialami oleh pemegang hak atas tanah.

Secara normatif pengaturan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam putusan pengadilan

pada kasus penerapan dan penyelesaian konsinyasi pada dasarnya tidak memperhatikan unsur-unsur sebagaimana prinsip-prinsip hukum konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Secara substansi mengatur hak dan negara dan juga hak-hak dari individu.

Hal yang sangat mendasar dalam pada penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah prinsip kehati-hatian dan prinsip penghormatan. Dengan prinsip kehati-hatian ini, pengadilan harus memeriksa dokumen-dokumen para pihak dengan hati-hati sehingga tidak memutuskan dengan secara benar dan adil. Prinsip penghormatan dimaksud, dimana pengadilan seyogianya memperhatikan hak-hak atas tanah warga masyarakat, dengan mengedepankan musyawarah terlebih dahulu sehingga aspek kemanfaatan dan keadilan dapat tercapai. Penegak hukum, dalam hal ini juga harus menjunjung tinggi dan menghormati hak-hak masyarakat yang dibebaskan atau dilepaskan tanahnya untuk kepentingan umum, melalui proses hukum yang tersedia dan dilaksanakan dengan adil.

b. Penyelesaian sengketa yang ada di pengadilan:

- 1) Sebelum era Reformasi, putusan pengadilan untuk kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak mencerminkan keadilan dan tidak melindungi hak-hak warga negara. Penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak individu dan masyarakat atas tanah yang dilepaskan dan dibebaskan untuk kepentingan umum, kurang mendapat perhatian. Sebagai contoh dapat dilihat. Pada kasus Gubuk 1 Miliar dan kasus Kedung Ombo, asas musyawarah tidak dilakukan secara maksimal, tetapi dengan intimidasi. Keadilan, keseimbangan, dan kepentingan rakyat seringkali diabaikan. Dalam

implementasinya, rakyat diminta pengorbanannya untuk melepaskan dan membebaskan tanahnya untuk kepentingan umum, tetapi pengorbanan tersebut mendapat imbalan yang layak, bahkan membuat mereka mendapat kerugian, baik materiil maupun immaterial.

- 2) Sesudah era Reformasi ditandai dengan konsinyasi sengketa tanah dengan musyawarah, tetapi musyawarah tersebut tidak dilakukan secara maksimal. Ada 2 contoh kasus pada penyelesaian sengketa di pengadilan, yaitu kasus proyek Kanal Banjir Timur dan Kasus Tol Cijago. Putusan pengadilan pada kasus Kanal Banjir Timur, pengadilan mengabulkan gugatan dari masyarakat yang tanahnya dibebaskan untuk pembangunan kepentingan umum. Dengan pertimbangan hukum, Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Pemilik tanah berhak mendapatkan uang ganti rugi tanah yang dikonsinyasikan di pengadilan dan menyatakan pihak yang melepaskan tanahnya untuk kepentingan umum adalah sebagai pemilik atas tanah yang telah dijadikan untuk proyek pembangunan Kanal Banjir Timur. Pemilik tanah yang memiliki bukti-bukti hak atas tanah secara formil dalam bentuk sertifikat hak atas tanah, diberikan ganti rugi. Sebaliknya, gugatan dari masyarakat yang tanahnya dibebaskan untuk kepentingan umum yang tidak memiliki bukti-bukti formil (sertifikat) hanya mempunyai bukti materiil (akta jual beli, surat girik, PBB) ditolak permohonannya. Pertimbangan hakim bahwa alasan-alasan tersebut tidak dapat dibenarkan dan tidak bertentangan dengan hukum dan Undang-Undang Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65



Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Permohonan dari pihak yang melepaskan tanah untuk pembangunan Kanal Banjir Timur yang diajukan di pengadilan tentang sengketa tanah menyangkut kepemilikan atas objek sengketa tanah ditolak, disebabkan tidak memiliki bukti-bukti formil.

Pada kasus Tol Cijago, putusan/penetapan hakim mengabulkan permohonan dan izin untuk melakukan pembayaran penitipan uang atau konsinyasi sebagai pembayaran yang sah dari pemerintah kepada masyarakat yang tanahnya dilepaskan untuk pembangunan. Pertimbangan hakim dengan mempergunakan ketentuan Pasal 48 ayat (1) huruf c Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Perpres 65 Tahun 2006 bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah menitipkan uang ganti rugi ke pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam hal “masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak”. Dengan dilengkapi ketentuan Pasal 1404, 1405, 1406 KUHPdata, penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penitipan karena belum adanya kesepakatan bersama objek tanah tersebut maka uang ganti rugi tanah dititipkan di Pengadilan Negeri Depok.

Ada kesamaan penyelesaian sengketa yang ada di pengadilan di era sebelum dan sesudah reformasi, yaitu dimana kewajiban melakukan musyawarah tidak



dilaksanakan secara maksimal di antara para pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah sebagai pihak yang melepaskan tanahnya untuk pembangunan. Sementara, perbedaannya terletak pada pertimbangan hukum hakim mempergunakan pengaturan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang berbeda. Pada kasus sebelum era Reformasi, hakim mempergunakan aturan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dan Kepres Nomor 55 Tahun 1993, sedangkan setelah Reformasi menggunakan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 ini menunjukkan belum ada kesepakatan di antara para pihak mengenai ganti kerugian hak atas tanah, ganti rugi atau konsinyasi sudah dititipkan di pengadilan ini merupakan penyimpangan terhadap ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Tanah. Tidak dibenarkan konsinyasi apabila musyawarah tidak tercapai kesepakatan di antara para pihak. Pada kasus sesudah era Reformasi, hakim mempergunakan aturan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Tahun 2006, sekalipun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sudah berlaku secara normatif.

## **B. SARAN**

Pengaturan tentang konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami pergeseran di dalam perkembangannya dalam konsepsi pengadaan tanah. Atas dasar itu, dalam penelitian ini dirumuskan beberapa saran sebagai berikut.

1. Perlu ada pemahaman konteks yang jelas antara konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan konsinyasi yang diatur dalam KUHPerdato tidak dapat digeneralisasikan. Oleh karena itu, penggunaannya sangat selektif dengan prosedur yang

benar dan memahami asas-asas mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum kepada para pemegang hak atas tanah.

2. Dibentuk peradilan *Ad Hoc* pertanahan di tingkat pertama dan tingkat kasasi di setiap provinsi khususnya di kota-kota besar di Indonesia untuk menyelesaikan sengketa-sengketa terkait kasus-kasus pertanahan. Yang tugasnya bukan hanya memeriksa bukti-bukti formal, melainkan kebenaran materil juga harus diperhatikan dengan memahami asas-asas penguasaan tanah dan perlindungan hukum kepada para pemegang hak atas tanah. *Ad Hoc* ini bersifat tidak tetap yang beranggotakan hakim-hakim yang mempunyai kapasitas di bidang pertanahan. Dengan penilaian bahwa pekerjaan hakim *Ad Hoc* tersebut bukan sebagai pekerjaan tetap, melainkan serius dan objektif dalam menyelesaikan kasus-kasus pertanahan. Peradilan *Ad Hoc* pertanahan ini merupakan representasi dari negara yang mengadili sengketa kepemilikan tanah dan kasus konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
3. Perlu penyederhanaan birokrasi di bidang pengadaan tanah dengan tetap mengedepankan prinsip kehati-hatian, prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah, dan prinsip keadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU:

- Abdurrahman. 1996. *Masalah Pencabutan Hak-hak atas Tanah Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Cetakan ke-1. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_. 1978. *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Seri Hukum Agraria 1. Bandung: Alumni.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Badruzaman, Mariam Darus. 1983. *KUHPerdata Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni.
- Baut, Paul S. (Koordinator Editor). 1989. *Remang-remang Indonesia Laporan HAM 1986—1987*, Cetakan Pertama. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.

- Baut, Paul S. 1989. *Laporan Hak Azasi Manusia Tahun 1986—1987*, Cetakan I. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Ediwarman. 2003. *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-kasus Pertanahan*. Medan: Pustaka Bangsa.
- Hadisuprpto, Hartono. 1982. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah dalam Hubungannya dengan Tap MPR RI No. IX/MPR*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan Hukum Tanah)*. Jakarta: Djambatan.
- Sihombing, Irene Eka. 2011. *Budaya dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Memperingati 60 Tahun Prof. Arie Sukanti Hutagalung, SH., M.L.I, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multi Disipliner)*. Depok : FHUI.
- Kalo, Syafruddin. 2004. *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka Bangsa.
- M.D.A. Freeman. 2011. *Introduction of Jurisprudence*. London: Swett & Maxwell Ltd.
- Parlindungan, AP. 1998. *Komentar Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Status Studi Perbandingan*. Bandung: Mandar Maju.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Komentar atas Undang-Undang Penatagunaan*



*Ruang (UU No. 24 Tahun 1993)*, Cetakan 1. Bandung: Mandar Maju.

Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*. Massachussets: The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

\_\_\_\_\_. 2006. *A Theory of Justice*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Wolfgang, Friedman. 1953. *Legal Theory*. London: Stevens & 500 Limited.

#### **DISERTASI:**

Gunanegara. 2006. "*Pengadaan Tanah oleh Negara untuk Kepentingan Umum*". disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga. Surabaya: Universitas Airlangga.

#### **MAKALAH:**

Harsono, Boedi. 1990. "*Aspek-Aspek Yuridis Penyediaan Tanah dalam Rangka Pembangunan Nasional*."

Parlindungan, A.P. 1993. "*Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah dan Swasta*", Dialog HUT UUPA, Fakultas Hukum USU, Medan, 24 September 1993.

Sumardjono, Maria S.W. 1994. "*Aspek Yuridis Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Pelaksanaannya*," (disampaikan pada Seminar Nasional Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, 3 Desember 1994).

#### **PERATURAN PERUNDANGAN:**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 LN No. 104 Tahun 1960 TLN No. 2043.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Pencabutan Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya LN 1961-288.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Penetapan Ganti Kerugian.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman serta Peraturan Pelaksanaannya.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1994 tentang Penghunian Rumah oleh Bukan Pemilik.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

**PUTUSAN-PUTUSAN PENGADILAN:**

Putusan Nomor 322/pdt/G/1989/PN. Jakarta Selatan dan Putusan Nomor 249/pdt/G/1996/ PN. Jakarta Selatan tentang Pembebasan Tanah Pondok Derita.

Putusan Nomor. 2263/K/Pdt/1991.MA tentang Pembebasan Waduk Kedung Ombo.

Putusan Kasasi Mahkamah Agung No. 2263/K/Pdt/1991 Tgl. 28 Juli 1993.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 2263/K/Pdt/1991 tanggal 20 Juli 1990 Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 650 PK/ Pdt 1994 tanggal 29 Oktober 1994.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 955/K/Pdt/2006. Sengketa Tanah Girik C.125 Vs Tanah Girik C.601 Terkait Konsinyasi Ahli Waris.

Putusan Nomor 420/Pdt. G/2011/PN. Jakarta Timur tentang Sengketa Kepemilikan Tanah.

Putusan Nomor 307/PDT/2013/PT.DKI, Sengketa Kepemilikan Tanah.

Putusan Nomor 307/PDT/2013/PT. Daerah Khusus Ibukota Jakarta tentang Sengketa Kepemilikan Tanah.

Putusan Nomor 95/Pdt.G/2013/PN.Dpk dan Nomor 42/Pdt.G/2014/ PN.Dpk tentang Permohonan Konsinyasi.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1959/K/Pdt/2014 tanggal 19 Desember 2014 tentang Perkara Kasasi Perdata (Konsinyasi).

**SURAT KABAR:**

Kompas, 15 Juni 2002

**WAWANCARA:**

Wawancara dengan H.A., Depok 17 April 2012, 7 Juni 2013, 30 Juli 2013, 5 Agustus 2013.

Wawancara dengan I.P., Jakarta 25 Maret 2012 sampai dengan 3 Maret 2013.

Wawancara dengan Korban Konsinyasi (W), Semarang 7 Desember 2012.

Wawancara dengan Korban Konsinyasi (Wr), Semarang 7 Desember 2012.

Wawancara dengan I.S., 18 Desember 2012.

Wawancara dengan Kepala Desa Leyangan, Semarang 9 Desember 2012.

Wawancara dengan Informan Pengadilan Negeri Jakarta Timur dan Petugas Eksekusi Pengadilan Negeri, Jakarta, 20 Januari 2013.

Wawancara dengan Korban Pembebasan Hak Atas Tanah, Jakarta 15 April 2012 sampai dengan 10 Februari 2013.

Wawancara dengan Para Korban Konsinyasi (Hj. A., S.M., N.P., P.S., N.S., S.P., T.N.), Jakarta Pondok Kopi 7 Maret 2014.

Wawancara dengan korban pembebasan lahan Tol Cijago RT 02 RW 03, Depok 12 Maret 2015.

Wawancara dengan Informan Pengadilan Negeri, Depok 26 Maret 2015.

Wawancara dengan Informan BPN Depok, Depok 26 Maret 2015.

Wawancara dengan Informan Pemerintahan Walikota Depok, Depok 15 Mei 2015.

Wawancara dengan Vit., Korban Pembebasan Tanah untuk Tol Becak Kayu, Jakarta 8 Juni 2015.



## TENTANG PENULIS

**A**artje Tehupeiory, menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (S1) di Universitas Kristen Indonesia serta Magister Hukum (S2) dan Program Doktor (S3) di Universitas Indonesia. Doktor ilmu hukum bidang hukum agraria/hukum tanah ini adalah dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia (UKI) Jakarta dan dosen bersertifikasi Kementerian Pendidikan Nasional.



Aartje mengasuh mata kuliah Hukum Agraria, Hukum Pertanahan Indonesia, Hukum Adat, Hukum Kondominium, Antropologi Hukum, Perbandingan Hukum Tanah.

Sejak 2001 mengemban berbagai jabatan struktural di lingkup Universitas Kristen Indonesia antara lain Ketua UKI Press (2015—sekarang), Kepala Pusat Penelitian FH UKI (2014—2016), Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara FH UKI (2010—2013), Kepala Pusat Studi Hukum Agraria (2009—2013), Kepala Bagian Hukum, Masyarakat dan Pembangunan (2009—2010), Sekretaris Jurusan Hukum Administrasi Negara (2004—2008), dan Sekretaris Jurusan Hukum Perdata (2001—2004).

Sejumlah penelitian yang dilakukan di antaranya Proses Terjadinya Hak Milik atas Tanah Transmigran di Way Abung III Desa Mulyorejo Kabupaten Lampung Utara Propinsi Lampung, FH-UKI (1990); Sistem Informasi untuk Partisipasi Masyarakat di Bidang Lingkungan Hidup Kotamadya Jakarta Timur, FH-UI (2003); Analisa Yuridis Mengenai Penentuan Ganti Rugi dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Studi Kasus Tentang Penggantian Terminal Bus Pulogadung Kel./Kec. Cakung Pulo Gebang Jakarta Timur, FH-UI (2004); Analisis Yuridis Mengenai Penentuan Ganti Rugi dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, FH-UKI (2004); *Legal Review* tentang Perlindungan Hukum Bagi Tenaga Kerja Buruh Kementerian Pemberdayaan Perempuan (2006); Analisa Yuridis Konsinyasi untuk Pembangunan Kepentingan Umum (Studi Kasus Kanal Banjir Timur) (2009—2010); Sistem Informasi untuk Partisipasi Masyarakat di Bidang Lingkungan Hidup FH-UKI (2009); Draft Rancangan Undang-Undang Hak atas Tanah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI (2012); dan Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum FH-UI (2016).

Selain aktif melakukan penelitian, Aartje juga mempublikasikan buku-buku di bidang hukum antara lain *Pendidikan Kristen di Tengah Kontroversi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia* (Kajian Yuridis) (MPK, 2008); *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia* (PSG, 2012); *Strategi dan Kebijakan Pendidikan dalam Permasalahan Hukum, Politik dan HAM* (MPK, 2013); dan *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum* (PSG, 2017).

Berbagai judul dan artikel yang telah dipublikasikan, baik dalam seminar (pemakalah/pembicara) maupun media massa sebagai berikut.

1. Perkembangan Tanah Adat Menurut Yurisprudensi, Jurnal Hukum *Honeste Vivere*, FH UKI (1999)
2. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Makalah FH UKI (2000)

3. Upaya Penyelesaian Kredit Macet Tinjauan Aspek Hukum dan Pajak dalam Pembelian Agunan oleh Bank, Jurnal Hukum *Honeste Vivere*, FH UKI (2000)
4. Aspek Yuridis Pendaftaran Tanah, Jurnal Hukum *Honeste Vivere*, FH UKI (2001)
5. Tanah sebagai Jaminan Kredit, Makalah FH UKI (2002)
6. Upaya Penyelesaian Kredit Macet (Tinjauan Hukum), Jurnal Hukum *Honeste Vivere*, FH UKI (2005)
7. Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Perlindungan Anak Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Budaya, Makalah/Pembicara Seminar APHG (2006)
8. Dasar-dasar Hukum Pertanahan, Makalah/Pembicara, Kursus Pertanahan TNI AL (2007)
9. Hak Ulayat dan Hak Adat pada Masyarakat Hukum Adat, Makalah/Pembicara, Kursus Pertanahan TNI AL (2007)
10. Politik Pertanahan/Agraria, Makalah/Pembicara Kursus Pertanahan TNI-AL (2007)
11. Pengaturan Hak Atas Tanah Sebelum Berlakunya UUPA, Makalah/Pembicara Kursus Pertanahan TNI AL (2007)
12. Ketentuan tentang Pertanahan Sesudah Berlakunya UUPA, Makalah/Pembicara Kursus Pertanahan (2007)
13. Hak Konstitusional Perempuan dalam Bidang Politik, Makalah/Pembicara Seminar Nasional, APHG (2008)
14. Strategi dan Advokasi Pendidikan Kristen dalam Mengantisipasi Permasalahan Hukum, Politik dan HAM, Makalah/Pembicara Seminar Nasional, APHG (2008)



15. Hak Kekayaan Yayasan dari Sisi Hukum, Jurnal Kajian Ilmiah Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (2009)
16. Partisipasi Perempuan dalam Peningkatan Kualitas Hidup untuk Mewujudkan Keadilan dan Keadilan Gender, *Suara Maluku* (2009)
17. Analisa Penyelesaian Sengketa Tanah Adat, *Suara Maluku* (2009)
18. Pembebasan Tanah KBT (Kanal Banjir Timur), *Suara Pembaruan* (2009)
19. Aspek Hukum untuk Pekerja Sistem Outsourcing, Jurnal Hukum *Honeste Vivere* FH UKI (2010)
20. Pokok-Pokok Pemikiran dalam RUU tentang Pertanahan, Makalah/ Narasumber DPD RI (2012)
21. Asas Hak-Hak Atas Tanah, Makalah/ Narasumber DPD RI (2012)
22. Permasalahan Tanah Ulayat dalam Kegiatan Investasi, Jurnal Kajian Ilmiah Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (2012)
23. Pemberian Izin Lokasi Atas Lahan Perkebunan, (Makalah/ Pembicara) Seminar Nasional Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia (2013)
24. Permasalahan dan Sengketa Pengadaan Tanah di Indonesia, (Makalah/ Pembicara) Seminar Nasional, Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, Jakarta (2013)
25. Beberapa Masalah dan Penyelesaian Sengketa Tanah, Studi Kasus, (Makalah/ Pembicara) Seminar Nasional Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, Jakarta (2013)
26. Konsinyasi sebagai Cara Menghapuskan Perikatan dalam Kepentingan Umum, Jurnal Kajian Ilmiah Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (2014)



27. Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Melalui Pendaftaran Tanah dalam Kegiatan Investasi, *Dialogia Iuridica* Jurnal Universitas Maranatha Bandung (2014)
28. Dugaan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Jurnal *Tora* Universitas Kristen Indonesia, (2015)
29. Pengakuan Hukum Nasional Terhadap Hukum Adat dalam Kepemilikan dan Pengolahan Tanah, (Makalah/Pembicara) Seminar Nasional Yayasan Danau Toba dan FH UKI (2015)
30. Aspek Hukum Bisnis dalam Pengembangan Pengelolaan Pariwisata di Pulau-Pulau Kecil, Jurnal *Tora* Universitas Kristen Indonesia, (2015)
31. Pendampingan dan Penguatan tentang Aset Gereja, Makalah/Pembicara GKI Purworejo (2015)
32. Perlunya Perubahan Terhadap Undang-Undang Jasa Konstruksi dan Peraturan Turunan Menghindari Konflik dengan Undang-Undang/Peraturan Lain, (Makalah/Pembicara) Seminar Nasional INKINDO DKI Jakarta, LPJKA, dan FT UKI, Jakarta (2015)
33. Kompleksitas Permasalahan Tanah di Indonesia, (Makalah/Pembicara) Seminar Nasional GPI, Jakarta (2016)
34. Upaya Penyelesaian Sertifikasi Asset Gereja GPIB, Makalah/Pembicara GPIB, Jakarta (2016)
35. *Sharing* Penulisan Buku Ilmiah Populer, Makalah/Pembicara, UKI, Jakarta (2016)

Komitmen Aartje di hukum agraria/hukum tanah ini membuatnya ikut berperan aktif dan berkontribusi sebagai ahli berpendapat dalam puluhan perkara persidangan kasus tanah sejak 2007 hingga saat ini. Kasus Tanah Girik Pengadilan Negeri Cianjur Jawa Barat (2007), Kasus

Perjanjian Perdata Pengadilan Negeri Jakarta Timur (2008), Kasus Tanah Eigendoom Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (2009), Kasus Sengketa Sertifikat Tanah Pengadilan Negeri Tarakan, Kalimantan Timur (2014), Kasus Tanah HGB/Eigendoom Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, (2013) Kasus Tanah GS Pengadilan Negeri Tanjungpinang Kepulauan Riau (2013), Kasus Sengketa Kepemilikan Tanah (Ganti Rugi) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Pengadilan Tinggi DKI, Mahkamah Agung RI (2011—2014), Kasus Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum pada Pengadilan Tipikor Ambon Maluku (2014), Kasus Sengketa Tanah Garapan Pengadilan Negeri Karawang Jawa Barat (2015), Sengketa Tanah (SIP versus HGB) Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (2015), Sengketa Sertifikat Hak Atas Tanah Pengadilan Tata Usaha Negara, Makassar (2015).

Kasus Sengketa Tanah SK Kinan Pengadilan Negeri Depok (2016), Kasus Sengketa Tanah Partikelir Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (2016), Kasus Sengketa Sertifikat HGB, Pengadilan Negeri Jakarta Barat (2016), Kasus Sengketa Tanah Konversi Pengadilan Negeri Lebak Rangkasbitung (2016), Kasus Sengketa Sertifikat HGB Pengadilan Negeri Jakarta Selatan (2016), Kasus Sengketa Sertifikat Hak Milik Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar (2016), Kasus Sengketa AJB vs Sertifikat Hak Milik Pengadilan Negeri Serang Provinsi Banten (2016), Kasus Sengketa Hutan Produksi Terbatas Pengadilan Negeri Bolaang Mongondo Provinsi Sulawesi Utara (2016).

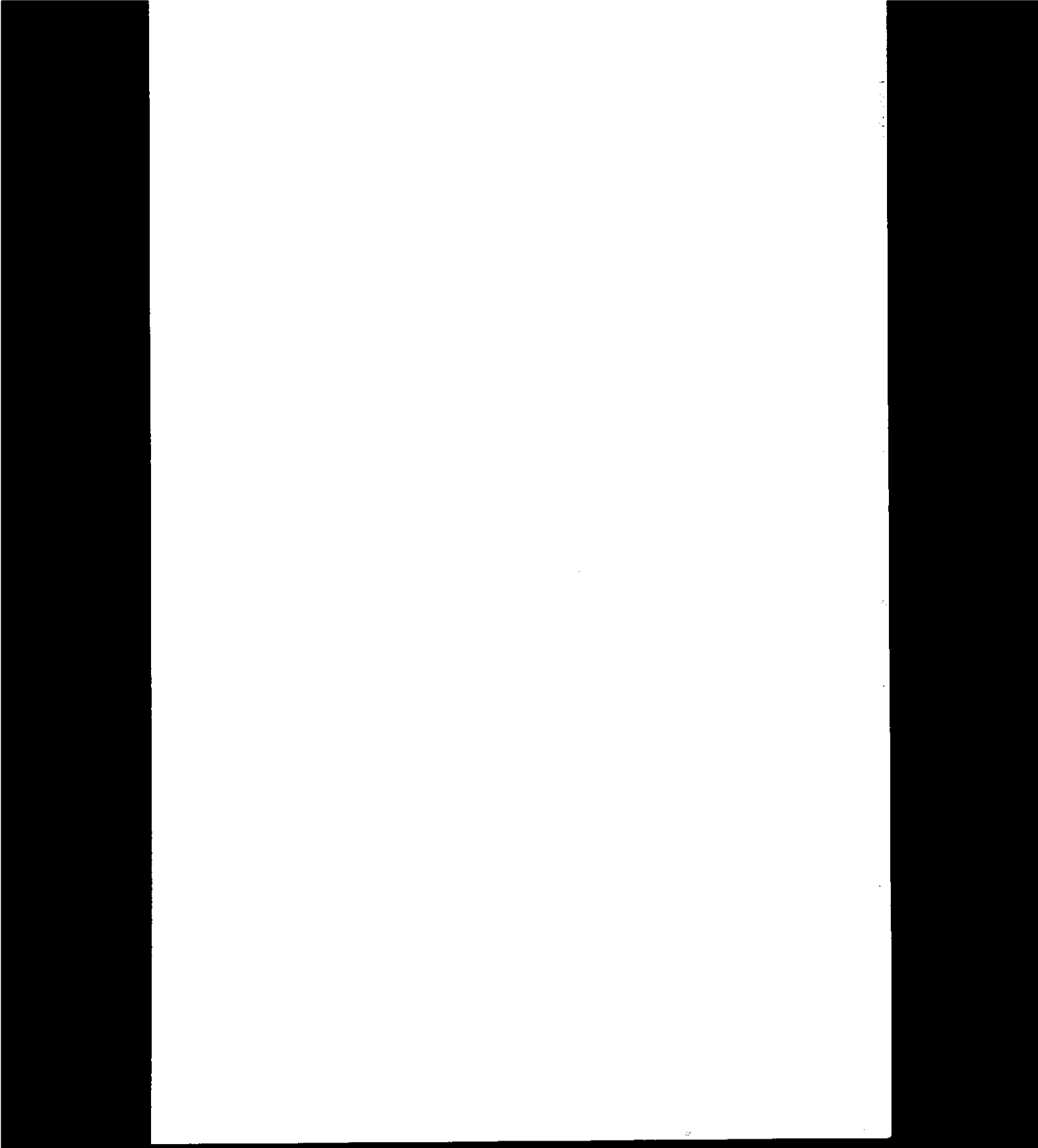
Kasus Sertifikat Tanah HGB Pengadilan Negeri Jakarta Pusat 2016, Kasus Peta Bidang Tanah praperadilan Jakarta Selatan 2017, Kasus Sertifikat HGB Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta 2017, Kasus Delik Pertanahan (Okupasi Ilegal) Resor Kutai Kartanegara Kalimantan Timur 2017.

Aartje juga terlibat secara aktif dalam perumusan kebijakan publik, yaitu sebagai Tim Ahli Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Hak Atas Tanah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) periode 2011—2012.

Di sela-sela kesibukannya mengajar, Aartje aktif di berbagai organisasi dan berperan penting di organisasi-organisasi tersebut di antaranya Ketua Umum Lembaga Reforma Agraria Indonesia (LeRAI) (2015—sekarang), Pengurus Pusat Yayasan Pendidikan (Yapendik) GPIB (2016—sekarang), Asosiasi Pengajar Hukum dan Gender Se-Indonesia (2014—sekarang), Tim Advokasi Hukum dan HAM Majelis Pendidikan Kristen (MPK) Indonesia (2011—2014), Pengurus Pusat Yayasan Pendidikan (Yapendik) GPIB (2006—2011), Pengurus Pusat Majelis Pendidikan Kristen (MPK) di Indonesia (2011—sekarang), Anggota Komunitas Penulis Buku Hukum se-Indonesia (2012—sekarang), Anggota Komisi Hukum dan HAM PGI (2016—sekarang), Anggota Yayasan Bantuan Hukum Komunikasi Jakarta (2016—sekarang), Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia (PHLI) (2017—sekarang), dan Asosiasi Pengajar Hukum Adat (APHA) (2017—sekarang).









Dalam putusan pengadilan pada kasus konsinyasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seringkali terjadi tidak tercapainya kata sepakat mengenai ganti rugi, maka uang ganti rugi dititipkan di pengadilan (konsinyasi). Ini menimbulkan keresahan bahwa rakyat atau warga pemilik tanah hanya mempunyai dua pilihan. Pertama, mengambil uang ganti rugi dengan jumlah kurang memadai di pengadilan negeri. Atau, kedua, kehilangan tanah tanpa ganti rugi.

Buku ini menyoroti putusan pengadilan pada kasus-kasus konsinyasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terjadi antara rentang waktu sebelum dan sesudah era reformasi. Kasus Gubuk 1 Miliar (1989—1997) dan kasus Kedung Ombo (1990—1994) menjadi pembahasan untuk era sebelum reformasi. Sementara, pada era sesudah reformasi adalah kasus Kanal Banjir Timur (2010—2012) dan kasus Tol Cijago (2014). Buku ini menguraikan dan menganalisis putusan pengadilan terhadap kasus konsinyasi tersebut serta memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan begitu, pembangunan tetap akan berjalan tanpa harus merugikan pihak-pihak lain, terutama masyarakat atau rakyat yang hak atas tanahnya digunakan untuk pembangunan infrastruktur oleh pemerintah.



**UKI PRESS**

Unit Penerbitan Universitas Kristen Indonesia  
Jl. Mayjen Sutoyo No. 2 Jakarta 13630  
Tlp. 021 809 2425 ext 488

ISBN 978-979-8148-58-3

